



## Pendanaan Pendidikan Dasar Gratis Berkualitas di Indonesia



# LAPORAN RISET





# Daftar Isi

Daftar isi .....	1
Latar Belakang .....	3
Konsep Pendidikan Dasar Berkualitas .....	7
Pendekatan Studi .....	13
Review Pendanaan Pendidikan Dasar Gratis yang Berkualitas di Indonesia .....	15
1.1 Pendanaan pendidikan dasar oleh pemerintah pusat .....	15
1.2 Peran Pemerintah Daerah dalam Pendanaan Pendidikan Dasar .....	18
1.3 Pengeluaran Masyarakat untuk Pendidikan Dasar .....	20
1.4 Pencapaian dalam Penyelenggaraan Pendidikan Dasar .....	21
1.5 Permasalahan dalam Pendanaan pendidikan dasar .....	25
1.5.1 Kecukupan Anggaran (sufficiency) .....	25
1.5.2 Keadilan (equity) .....	28
1.5.3 Efisiensi (efficiency) .....	33
1.5.4 Tata Kelola (governance) .....	37
Rekomendasi .....	41
Daftar Gambar .....	45
Daftar Tabel .....	45
Glossary .....	46
Daftar Pustaka .....	48






## Latar Belakang

Pemerintah Indonesia menyatakan bahwa program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajardikdas) sembilan tahun telah tuntas pada tahun 2011 lalu. Tuntasnya program Wajardikdas ini ditandai dengan telah tercapainya Angka Partisipasi Kasar (APK) Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) lebih dari 100 persen. Capaian program Wajardikdas terlaksana empat tahun lebih awal dari target *Education For All* maupun *Free Basic Education* - MDGs yang harus dicapai pada tahun 2015.

Dilihat dari capaian APK, target program wajardikdas memang telah terlampaui. Namun jika dilihat dari capaian Angka Partisipasi Murni (APM), kita belum memenuhi target seratus persen. Dalam RPJMN tahun 2015 – 2019, misalnya, disebutkan bahwa masih ada sekitar 2,12 persen anak usia 7-15 tahun tidak bersekolah. Sedangkan untuk anak berusia 13 – 15 yang belum sekolah angkanya lebih besar lagi, yakni sekitar 10,48 persen. Sebagian kecil dari mereka bahkan tidak/belum pernah mengenyam pendidikan formal. Untuk itu, pemerintah menargetkan pencapaian APM anak usia SD/MI sebesar 100% dan anak usia SMP/MTs sebesar 73,7% pada tahun 2019.

Pemerintah sudah mengambil dua langkah strategis untuk menuntaskan program Wajardikdas sembilan tahun, yakni melalui kebijakan alokasi anggaran minimal 20 persen di tingkat Nasional dan Daerah serta kebijakan skema pendanaan. Namun langkah ini belum cukup efektif mendorong pendidikan dasar gratis.

Pemerintah sudah meningkatkan alokasi anggaran pendidikan secara bertahap sejak 2003. Saat ini anggaran pendidikan sudah mencapai 20 persen dari total anggaran Nasional. Dari keseluruhan anggaran pendidikan, Pemerintah telah mengalokasikan anggaran sebesar 56–58 persen untuk program Wajardikdas. Temuan Bank dunia menunjukkan bahwa separuh dari anggaran program Wajardikdas dibelanjakan untuk membayar gaji dan tunjangan guru (Bank Dunia, 2013). Sayangnya, berbagai studi menunjukan besarnya alokasi anggaran untuk guru belum berhasil meningkatkan kualitas pembelajaran di sekolah.



Alokasi anggaran pendidikan di daerah sudah mencapai 25-35 persen dari total APBD. Di beberapa daerah bahkan ada yang sudah mencapai 48 persen dari total APBD. Dari persentase tersebut, 70-75 persen digunakan untuk membiayai program Wajardikdas. Akan tetapi, hanya sekitar 16-18 persen saja yang benar-benar dialokasikan ke sekolah untuk menunjang operasional belajar siswa (Article 33, 2011).

Pemerintah juga sudah membuat skema-skema pendanaan program Wajardikdas. Ada empat skema utama untuk membiayai program Wajardikdas yaitu: (a) Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang diperuntukkan membiayai operasional non-personalia di tingkat satuan pendidikan; (b) Dana Alokasi Khusus (DAK) Pendidikan yang ditujukan untuk membiayai investasi non-personalia (infrastruktur sarana dan prasarana) satuan pendidikan; (c) Dana Sertifikasi Guru yang ditujukan untuk membiayai operasional personalia (pendidik) serta (d) Bantuan Siswa Miskin (BSM) yang diperuntukkan bagi biaya personal siswa.

Sulit terwujudnya pendidikan dasar gratis berkualitas di Indonesia terjadi karena pemerintah tidak konsisten menerapkan kebijakan BOS. Skema BOS merupakan jantung kebijakan Pendidikan Dasar Gratis karena dirancang untuk membiayai operasional non-personal (siswa), yang memungkinkan siswa, tanpa kecuali, dapat belajar tanpa harus mengeluarkan biaya. Skema-skema lainnya, yakni BSM, DAK Bidang Dikdas, dan Sertifikasi Guru, merupakan kebijakan yang mendukung pelaksanaan BOS melalui pembiayaan personal siswa (terkait dengan keterpencilan misalnya), pembiayaan sarana dan prasarana, serta peningkatan kualitas guru.

Permasalahannya, temuan studi menunjukkan adanya penggunaan dana BOS ke pos-pos di luar operasional belajar siswa, terutama untuk gaji/honor guru, investasi sarana dan prasarana, serta biaya pelatihan guru. Padahal, keperluan-keperluan tersebut seharusnya dibiayai oleh skema-skema pendukung BOS, yaitu BSM, DAK Bidang Dikdas, dan Sertifikasi Guru. Bank Dunia meng-estimasi penggunaan dana BOS untuk pos di luar belajar siswa antara 30-40 persen dari keseluruhan dana yang diterima sekolah.

Selain masalah efektivitas anggaran, program Wajardikdas gratis juga terkendala masalah kualitas hasil belajar. Ada dua aspek untuk mengukur kualitas pembelajaran, yakni aspek proses pembelajaran dan hasil belajar siswa. Proses pembelajaran, khususnya pada jenjang pendidikan dasar, di Indonesia masih menyisakan sejumlah masalah. Pemerintah menyatakan kualitas proses pembelajaran di Indonesia masih belum baik karena proses pembelajaran di kelas secara umum tidak interaktif (RPJMN 2015 – 2019). Hal ini diperkuat oleh studi Bank Dunia (2014) yang menyatakan sekitar 74 persen aktivitas kelas dilakukan oleh guru saja dan hanya sekitar 11 persen aktivitas dilakukan bersama guru dan siswa. Guru menghabiskan sebagian besar waktu belajar untuk menjelaskan materi dan pemecahan masalah. Hanya sedikit waktu yang digunakan untuk diskusi dan praktik. Menurut studi bank dunia, proses pembelajaran seperti itu tidak akan menumbuhkan kreativitas siswa dan meningkatkan kemampuan berpikir kritis. Padahal kreativitas dan daya pikir kritis merupakan kompetensi yang sangat penting untuk dimiliki siswa sebagai hasil pembelajaran. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah berencana merubah pendekatan pembelajaran yang sebelumnya menggunakan metode *Expository Learning Approach* menjadi dengan metode *Discovery Learning Approach*.

Hasil belajar siswa pada jenjang pendidikan dasar juga belum memuaskan. Hanya sekitar 56 persen siswa SMP/MTs yang mencapai batas minimal nilai Ujian Akhir Nasional (UAN) pada tahun 2013. Sementara pada jenjang pendidikan menengah (SMA/SMK/MA) capaian batas minimal nilai UAN relative lebih baik yakni sekitar 66 persen (RPJMN 2015 – 2019). Selain masalah nilai murni UAN yang masih rendah, masalah lainnya adalah masih sangat senjangnya capaian nilai UAN antarsiswa, antarsekolah, maupun antardaerah. Ada indikasi kesenjangan juga terjadi di level gender. Anak

perempuan secara rata-rata memperoleh nilai lebih tinggi untuk semua mata pelajaran dibanding anak laki-laki dengan selisih yang lebih menonjol pada mata pelajaran bahasa Indonesia.

Hasil belajar juga dapat diukur berdasarkan tes internasional seperti dalam *Programme for International Student Assessment* (PISA) dan *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS). Berdasarkan kedua tes ini hasil belajar siswa Indonesia masih sangat rendah. Nilai rata-rata siswa Indonesia dalam PISA 2012 hanya 396, jauh lebih rendah dari nilai rata-rata Negara OECD (497). Sekitar 55,3 persen siswa Indonesia tidak mencapai kecakapan Level-2 yang merupakan kecakapan minimal yang harus dikuasai oleh anak-anak usia 15 tahun. Hasil belajar siswa Indonesia untuk pelajaran matematika dan sains tidak mengalami peningkatan, bahkan mengalami penurunan dalam 10 tahun terakhir. Hasil PISA juga menunjukkan bahwa hasil belajar anak perempuan lebih baik dibanding dengan proporsi anak perempuan yang tidak mencapai kecakapan Level-2 (47,6 persen) lebih kecil dibandingkan dengan anak laki-laki yang tidak mencapai kecakapan yang sama (62,5 persen).







# Konsep Pendidikan Dasar Gratis Berkualitas

Pendidikan Dasar Universal yang disepakati dalam konferensi internasional Education for All (EFA) tahun 1990 menjadi landasan konsep Pendidikan Dasar Gratis (Free Basic Education – FBE). FBE berdasarkan World Education Forum yang diselenggarakan di Dakar pada tahun 2000, dimaknai sebagai sebuah konsep di mana Negara mewajibkan warga negaranya untuk mengikuti pendidikan dasar. Implikasi dari konsepsi tersebut adalah adanya kewajiban Negara untuk menyediakan pendidikan dasar secara gratis. Lebih tegas The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) menyatakan bahwa salah satu tujuan Education for All (EFA) adalah bahwa sekolah mesti bebas dari pungutan. Ini berarti bahwa orangtua tidak perlu membayar iuran sekolah agar anaknya pergi ke sekolah<sup>1</sup>.

Di tingkat internasional, Negara-negara di dunia telah bersepakat untuk mencapai pendidikan dasar universal paling lambat pada tahun 2015. Indonesia adalah salah satu Negara yang berkomitmen melaksanakan konvensi internasional tersebut. Konstitusi Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 amandemen keempat mengamanatkan bahwa pendidikan adalah hak semua warga Negara dan kewajiban bagi setiap warga Negara usia tujuh hingga lima belas tahun untuk mengikuti pendidikan dasar. Konstitusi juga mewajibkan kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran APBN dan APBD minimal 20 persen untuk pendidikan. Aturan mengenai kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pendidikan dasar (jenjang SD/MI dan SMP/MTs) tanpa dipungut biaya (gratis) tertera dalam UU Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas).

<sup>1</sup> Selain iuran sekolah, orangtua tidak perlu membayar berbagai pengeluaran lain yang membuat anak-anak miskin tidak bersekolah. Pengeluaran tersebut antara lain membeli buku teks, biaya partisipasi dalam kegiatan olahraga, dll. <http://portal.unesco.org/education> dalam studi “Pendidikan Dasar Gratis: Pendekatan dan Implikasi Fiskal” Ghozali, Abbas:



## Mengapa Pendidikan Dasar Gratis?

Setidaknya ada tiga alasan utama mengapa pendidikan dasar gratis menjadi kebijakan penting. Tiga alasan ini terkait dengan akses pendidikan secara umum, akses pendidikan bagi kelompok miskin, dan hak asasi manusia.

Pertama, alasan akses pendidikan. Biaya sekolah adalah penghambat utama akses pendidikan. Banyak bukti menunjukkan bahwa biaya sekolah menghambat partisipasi sekolah. Survey Bank Dunia di Indonesia, Cina, Kepulauan Solomon dan banyak negara Afrika mengungkapkan bahwa iuran sekolah adalah penghalang orangtua mengirimkan anaknya ke sekolah (Saroso, 2005; Yardley, 2005; Pacific News, 2005). Di Zambia misalnya, terdapat 45 persen anak putus sekolah karena mereka tidak dapat membayar iuran sekolah (Tembo and Ndhlovu, 2005).

Survei yang dilakukan oleh Bank Dunia tahun 2005 terhadap 93 negara di Afrika dan Asia menunjukkan sudah ada 16 negara yang masuk kategori “tidak ada pungutan” (*no user fees*), yaitu Bangladesh, Cambodia, Cape Verde, Chile, Kosta Rika, Guatemala, Irak, Nepal, Peru, Senegal, Sri Lanka, St. Kitts/ Nevis, Tanzania, The Gambia, Tunisia, dan Zambia. Menarik untuk dicatat bahwa 16 negara ini secara ekonomi tidak lebih kaya dibandingkan Indonesia.

Catatan penting dari survei ini adalah bahwa negara yang telah menghapuskan iuran mengalami peningkatan partisipasi sekolah secara signifikan. Partisipasi sekolah di Uganda meningkat 68 persen dan di Malawi 49 persen setelah negara tersebut mengadopsi kebijakan pendidikan dasar gratis. Ini menunjukkan kebijakan pendidikan dasar gratis sangat efektif untuk meningkatkan akses pada pendidikan. Analisis ekonometris di Uganda menunjukkan bahwa hambatan kurangnya pendapatan orangtua menjadi kurang berpengaruh setelah iuran sekolah dihapuskan (Deininger, 2003). Proporsi anak yang tidak bersekolah karena biaya sekolah sebesar 71 persen pada 1992, tapi menurun menjadi 37 persen setelah iuran dihapuskan.

Tabel 2.1 : Angka Partisipasi Sekolah dan Pendidikan Gratis

Country	Year Fees Eliminated	Gross Enrollment Rate Prior to Fee Elimination	Gross Enrollment Rate After Free Elimination	Percent Change in Enrollment
Malawi	1994	89 (1993)	133 (1994)	49
Uganda	1997	76 (1996)	128 (1997)	68
Cameroon	1992/2000	90 (1999)	106 (2000)	17
Lesotho	2000	108 (1999)	122 (2000)	12
Tanzania	2001	63 (2000)	84 (2002)	33
Zambia	2002	78 (2001)	82 (2002)	5
Kenya	2003	86 (2002)	104 (2003)	21
Timor Leste	2000	89 (2000)	110 (2001)	23
Cambodia	2001	111 (2000)	123 (2001)	10

Sumber: World Development Indicator 2004

Kedua, penghapusan iuran masyarakat meningkatkan akses sekolah kelompok miskin. Terlebih bagi kelompok miskin, biaya sekolah menjadi penghalang akses pada pendidikan. Karena pendidikan sangat penting bagi pengentasan kemiskinannya, hambatan ini menjadi penghalang pengentasan kemiskinan suatu negara. Masyarakat miskin menghadapi berbagai rintangan untuk mengakses sekolah. Faktor-faktor penghambat tersebut di antaranya: rendahnya pendapatan keluarga, biaya

sekolah, ada tidaknya sekolah yang terjangkau, keterlibatan komunitas, transportasi, kualitas pendidikan dan relevansinya, pendidikan orangtua, hambatan fisik atau psikis, hambatan kultur dan norma, dan *opportunity costs* dari bersekolah (Boyle et. al., 2002; Deininger, 2003; Deolalikar, 1997). Di antara semua hambatan tersebut, biaya sekolah diyakini merupakan penghambat utama (Deolalikar, 1997; Holmes, 1999; Mukudi, 2004). Di Kamboja, Uganda, Malawi, Zambia dan Timor Leste, penghapusan iuran masyarakat meningkatkan partisipasi kelompok miskin secara signifikan. Demikian juga partisipasi sekolah anak perempuan miskin.

Ketiga, alasan hak asasi. Konsep yang secara global dikenal sebagai konsep '*universal free basic education*' ini sudah ditetapkan sebagai salah satu standar pemenuhan hak asasi, sebagaimana termaktub dalam beberapa teks hukum/kovenan internasional. Berangkat dari alasan hak asasi, pendidikan dasar gratis didorong untuk menerapkan prinsip non-diskriminasi berbasis ras, gender, difabel, disabilitas dan lain sebagainya.

Konstitusi Indonesia, Undang-undang Dasar 1945, sejak awal telah secara implisit mencantumkan mandat pendidikan dasar gratis ini. Dalam konstitusi pasal 31 ayat 2 secara tegas menyatakan bahwa "setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya". Kemudian di ayat empat dinyatakan bahwa "negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional". Hal ini menegaskan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah untuk menggratiskan pendidikan dasar, bersamaan dengan kewajiban untuk mengalokasikan minimal 20 persen anggaran publik untuk sektor pendidikan.

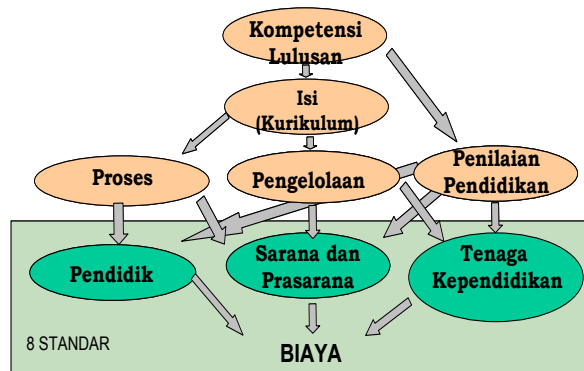
Kewajiban warga Negara mengikuti pendidikan dasar diperkuat dengan UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional khususnya pasal 6 ayat 1 yang menyatakan bahwa "setiap warga Negara yang berusia tujuh sampai dengan limabelas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar". Yang terkait dengan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah terhadap pendanaan pendidikan dasar tercantum dalam pasal 11 ayat 2 yang berbunyi "pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga Negara yang berusia tujuh sampai dengan limabelas tahun".

### **Keterkaitan Pendidikan Dasar Gratis dengan Kualitas.**

Secara konseptual, pendidikan berkualitas meliputi 3 (tiga) aspek, yaitu input, proses dan keluaran (*outcome*) (Stephens, 2003). Input adalah komponen pendukung penyelenggaraan pendidikan yang meliputi sarana prasarana, guru, serta material (bahan dan alat habis pakai). Komponen-komponen tersebut harus relevan dengan kualitas proses dan keluaran yang hendak dicapai dan digunakan secara efektif. Adapun proses erat hubungannya dengan interaksi antara murid dengan lingkungan di sekolah dan di dalam kelas, termasuk interaksi dengan guru, sesama murid, serta interaksi dengan materi pembelajaran. Interaksi antara murid dengan lingkungan belajar tersebut diwadahi dalam sebuah kurikulum pembelajaran. Sedangkan keluaran (*outcome*) berorientasi pada bukti dari hasil pembelajaran seperti adanya perubahan perilaku anak, anak menikmati sekolah, data tingkat kehadiran, nilai ujian rutin serta data penilaian pembelajaran.

Konsep pendidikan berkualitas tersebut akan menentukan standar pendidikan yang diterapkan oleh suatu Negara sehingga pada akhirnya akan menentukan besar anggaran untuk memenuhi standar tersebut.

Gambar 1 : Hubungan Standar Penyelenggaraan Pendidikan dengan Biaya



Sumber: Abbas Ghozali, thn 2008

Di Indonesia, Pemerintah menetapkan kualitas pendidikan berdasarkan delapan standar penyelenggaraan pendidikan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (PP-SNP), dan peraturan penjabarannya berupa Peraturan Menteri (Permen) Pendidikan Nasional. Standar penyelenggaraan pendidikan tersebut terdiri atas standar isi, standar proses, standar kompetensi lulusan, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan, dan standar penilaian pendidikan. Dengan demikian biaya pendidikan merupakan konsekuensi biaya yang harus ditanggung untuk menyelenggarakan pendidikan sesuai standar sebagaimana tersebut di atas.

Menurut Abbas Ghozali, merujuk pada PP No. 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, biaya yang dibutuhkan di sekolah (satuan pendidikan) terdiri atas: biaya operasional pendidik dan tenaga kependidikan (personal); biaya operasional belajar – mengajar (non-personal); biaya investasi sarana prasarana serta investasi pendidik dan tenaga kependidikan. Dalam konsep pendidikan dasar gratis, biaya-biaya tersebut menjadi tanggungjawab pemerintah.

Delapan Standar Nasional Pendidikan (SNP) berdasarkan PP No. 23 tahun 2013:

1. Standar kompetensi lulusan (kriteria mengenai kualifikasi kemampuan lulusan yang mencakup sikap, pengetahuan, dan keterampilan);
2. Standar isi (kriteria mengenai ruang lingkup materi dan tingkat kompetensi untuk mencapai kompetensi lulusan pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu);
3. Standar proses (kriteria mengenai pelaksanaan pembelajaran pada satu satuan pendidikan untuk mencapai Standar Kompetensi Lulusan);
4. Standar pendidikan dan tenaga kependidikan (kriteria mengenai pendidikan prajabatan dan kelayakan maupun mental, serta pendidikan dalam jabatan);
5. Standar sarana dan prasarana (kriteria mengenai ruang belajar, tempat berolahraga, tempat beribadah, perpustakaan, laboratorium, bengkel kerja, tempat bermain, tempat berkreasi dan berekreasi serta sumber belajar lain, yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran, termasuk penggunaan teknologi informasi dan komunikasi);
6. Standar pengelolaan (kriteria mengenai perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan, kabupaten/kota, provinsi, atau nasional agar tercapai efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan);
7. Standar pembiayaan pendidikan (kriteria mengenai komponen dan besarnya biaya operasi satuan pendidikan yang berlaku selama satu tahun);
8. Standar penilaian pendidikan (kriteria mengenai mekanisme, prosedur, dan instrumen penilaian hasil belajar Peserta Didik).

Selain SNP, pemerintah juga telah menetapkan Standar Pelayanan Minimum (SPM) penyelenggaraan pendidikan dasar sebagai panduan bagi pemerintah daerah dan satuan pendidikan (sekolah) dalam menyelenggarakan pendidikan. Dilihat dari isi-nya, SPM pendidikan hanya mencakup standar isi, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana. SPM ini menjadi acuan bagi pemerintah daerah untuk melakukan perencanaan dan penganggaran program pendidikan dasar sesuai dengan target masing-masing daerah.

Standar Pelayanan Minimum (SPM) Penyelenggaraan Pendidikan Dasar oleh Kabupaten/Kota berdasarkan Permendikbud No. 23 Tahun 2013.


- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jarak antara tempat tinggal dan sekolah, yang juga mempertimbangkan keterpencilan;</li> <li>2. Jumlah maksimal peserta didik per kelas dan kaitannya dengan fasilitas di ruang kelas (meja-kursi, luas ruang kelas, dll);</li> <li>3. Ketersediaan ruang kerja guru, kepala sekolah, dan staf kependidikan lainnya;</li> <li>4. Maksimal perbandingan guru dan siswa, yaitu 1:32;</li> <li>5. Ketersediaan 1 (satu) guru untuk 1 (satu) mata pelajaran, kecuali untuk daerah khusus di mana 1 (satu) guru untuk 1 (satu) rumpun mata</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>pelajaran;</li> <li>6. Jumlah guru dengan dengan kualifikasi gelar S1 atau DIV serta dengan sertifikat pendidik;</li> <li>7. Kualifikasi kepala sekolah yang harus S1 atau DIV dan telah memiliki sertifikat pendidik;</li> <li>8. Kualifikasi pengawas sekolah yang harus S1 atau DIV dan telah memiliki sertifikat pendidik;</li> <li>9. Pengawas melakukan kunjungan ke satuan pendidikan sebulan sekali dengan durasi kunjungan selama 3 (tiga) jam untuk supervisi dan pembinaan.</li> </ol> |
|---|--|

Pelayanan Pendidikan Dasar oleh Satuan Pendidikan

- |  |  |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ketersediaan buku teks yang sudah ditetapkan kelayakannya oleh pemerintah, yang terdiri dari buku-buku pelajaran Bahasa Indonesia, Matematika, IPA, IPS, dan Pendidikan Kewarganegaraan, di mana setiap siswa mendapatkan satu paket buku-buku tersebut;</li> <li>2. Ketersediaan satu set alat peraga IPA;</li> <li>3. Ketersediaan jumlah tertentu koleksi buku pengayaan dan referensi;</li> <li>4. Pemenuhan jam kerja guru sebanyak 37,5 jam per minggu, termasuk perencanaan pembelajaran, pelaksanaan pembelajaran, penilaian hasil belajar, bimbingan siswa, dan pelaksanaan tugas tambahan;</li> <li>5. Pelaksanaan proses pembelajaran selama 34 minggu per tahun dengan jumlah jam per minggu yang berbeda setiap kelasnya;</li> <li>6. Penerapan Kurikulum Tingkat Satuan</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>Pendidikan (KTSP) oleh sekolah;</li> <li>7. Penerapan Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP) oleh guru sesuai dengan silabus untuk setiap mata pelajaran yang diampunya;</li> <li>8. Pengembangan dan penerapan program penilaian siswa oleh guru;</li> <li>9. Supervisi kelas oleh Kepala Sekolah dan pemberian umpan balik kepada guru;</li> <li>10. Penyampaian laporan hasil evaluasi hasil belajar dan hasil penilaian setiap siswa oleh guru kepada Kepala Sekolah pada akhir semester;</li> <li>11. Kepala sekolah menyampaikan hasil UAS, Ujian Kenaikan Kelas (UKK), dan UN kepada orang tua siswa dan menyampaikan rekapitulasinya kepada Disdik Kabupaten/Kota atau Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota</li> </ol> |
|--|--|

Dengan demikian pendidikan dasar gratis seharusnya dilakukan dalam rangka mencapai standar kualitas tertentu baik itu SNP ataupun SPM. SPM merupakan prioritas utama dan menjadi acuan pembiayaan pendidikan gratis, jika SPM sudah tercapai dapat ditingkatkan ke tingkat SNP.

Output dari penyelenggaraan pendidikan dasar gratis perlu dibuatkan indikator capaiannya untuk memudahkan penilaian. Indikator pencapaian kebijakan pendidikan dasar gratis berkualitas dapat dilihat setidaknya dari dua aspek yakni partisipasi sekolah (APK/APM) dan kualitas hasil belajar.



---

Indikator yang biasa dipakai untuk kualitas hasil belajar antara lain nilai Ujian Nasional (UN), dan hasil test internasional seperti PISA, TIMSS, dll.

**Aspek Kecukupan (*sufficiency*) dan Keadilan (*equity*) dalam anggaran pendidikan dasar gratis.**

Selain konsep pendidikan gratis dan kualitas pendidikan, hal yang perlu pertimbangkan dalam pendanaan pendidikan gratis adalah aspek kecukupan dan keadilan. Kecukupan diartikan sebagai ketersediaan anggaran yang dialokasikan oleh pemerintahan di berbagai level untuk menghasilkan pendidikan yang diharapkan. Kecukupan dibagi dua, kecukupan horizontal dan vertikal. Kecukupan vertikal adalah kecukupan anggaran di tingkat pemerintah daerah dan sekolah. Sedangkan kecukupan horisontal adalah kecukupan anggaran total dalam suatu Negara (Ladd and Fiske, 2008).

Keadilan dibagi menjadi dua, keadilan horisontal dan keadilan vertikal. Keadilan horisontal diartikan sebagai lembaga pendidikan daerah dan peserta didik mempunyai akses yang sama terhadap sumberdaya pendidikan. Sedangkan keadilan vertikal dimaknai sebagai pendistribusian sumberdaya pendidikan sehingga peserta didik yang membutuhkan anggaran yang lebih besar dapat terpenuhi agar dapat mencapai hasil pendidikan yang lebih adil.



## Pendekatan Studi

Studi ini terutama dilakukan dengan pendekatan tinjauan literatur (*literature review*) dan merangkai hasil-hasil penelitian dari berbagai lembaga. Tinjauan literatur dilakukan terhadap berbagai konvensi internasional yang mendorong penyelenggaraan pendidikan dasar, termasuk pendidikan dasar gratis. Berbagai peraturan perundangan yang relevan juga ditelaah untuk melihat bagaimana peraturan yang ada dan tersedia mendukung penyelenggaraan pendidikan gratis di Indonesia.

Studi ini juga bisa disebut sebagai studi pelingkupan (*Scoping Study*). Studi pelingkupan adalah sebuah pendekatan penelitian melalui telaah dan tinjauan terhadap literature yang bertujuan untuk memetakan secara cepat konsep-konsep, sumber – sumber dan fakta-fakta yang ada, dan menjadi suatu kegiatan tersendiri, terutama ketika area penelitian yang ada kompleks dan belum secara komprehensif diteliti sebelumnya (Arksey & O'Malley, 2005). Tahapan dalam studi pelingkupan adalah: 1) mengidentifikasi pertanyaan penelitian; 2) mengidentifikasi studi yang relevan; 3) memilih studi yang akan digunakan; 3) pengolahan (pengutipan) data; dan 4) pengumpulan, peringkasan, dan pelaporan hasil studi.

Studi ini tidak mengolah data mentah (*raw data*), namun mengambil (*quote*) beberapa hasil pengolahan data, termasuk grafik, dari penelitian yang dihasilkan oleh berbagai lembaga yang telah dipublikasikan. Beberapa penelitian dari Bank Dunia (*The World Bank*) dan ACDP (*Analytical and Capacity Development Partnership*) menjadi referensi utama dalam penelitian ini, selain hasil penelitian dari lembaga lainnya.

Persoalan pendanaan pendidikan dasar yang dibahas dalam penelitian ini adalah masalah kecukupan anggaran, keadilan, dan efisiensi. Untuk kecukupan anggaran studi ini mencoba mengetengahkan estimasi anggaran yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan pendidikan gratis. Referensi utama dalam perhitungan ini adalah studi yang dilakukan oleh Abbas Gozali (2008) tentang satuan biaya (*unit cost*) pendidikan. Kajian ini memberikan gambaran tentang berapa jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menjamin bahwa pendidikan dasar dapat diselenggarakan. Studi yang dilakukan oleh ACDP, di mana Abbas Gozali juga terlibat didalamnya, juga menjadi referensi dalam estimasi ini.

Permasalahan keadilan pendanaan pendidikan diindikasikan dengan perbandingan alokasi pendanaan pendidikan antar wilayah geografis dan antara kelompok miskin dan kaya. Efisiensi diukur dengan membandingkan antara input dengan *outcome*, yaitu alokasi anggaran dengan hasil pembelajaran dan angka partisipasi (*enrollment rate*).







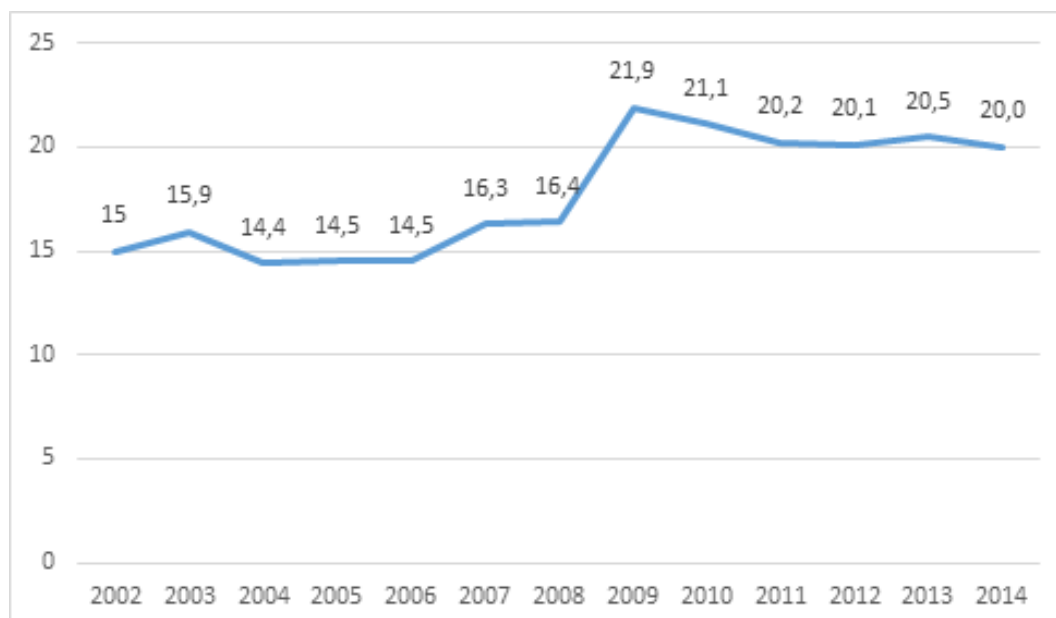
# Review Pendanaan Pendidikan Dasar Gratis yang Berkualitas di Indonesia

**S**esuai dengan PP No. 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, pendanaan pendidikan merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat. Pemerintah pusat membiayai pendidikan melalui APBN, pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota melalui APBD, dan masyarakat membiayai pendidikan dari pengeluaran rumah tangga. Bab ini akan membahas bagaimana masing-masing pihak membiayai pendidikan dasar, hasil yang dicapai baik dalam hal partisipasi (akses) maupun kualitas, serta permasalahan yang dihadapi untuk peningkatan penyelenggaraan pendidikan dasar gratis yang berkualitas.

## 1.1. Pendanaan pendidikan dasar oleh pemerintah pusat

Untuk mendukung penyelenggaraan pendidikan, termasuk pendidikan dasar, pemerintah telah meningkatkan anggaran pendidikan secara signifikan dari tahun ke tahun. Dari 15 persen tahun 2002 hingga sekitar 20 persen pada 2014. Secara nominal angkanya telah meningkat dua kali lipat dalam sepuluh tahun terakhir. Peningkatan ini salah satunya didorong oleh adanya kewajiban alokasi anggaran pendidikan minimal sebesar 20 persen sejak 2002, meski angka tersebut baru tercapai pada tahun 2009.

Gambar 4.1: Anggaran Pendidikan, % atas APBN, 2002 – 2014.

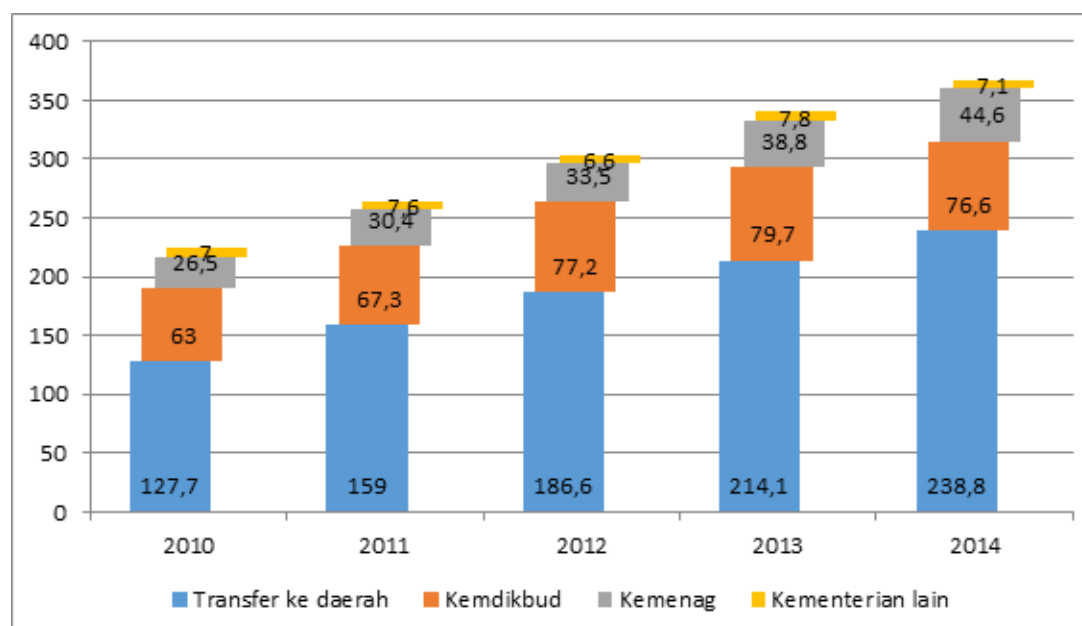


Sumber: Nota Keuangan APBN, diolah, 2002 – 2014

Note: tahun 2002 – 2009 adalah angka realisasi, 2010 – 2014 adalah angka APBNP

Dari total anggaran pendidikan di APBN, sebagian besar (65%) ditransfer ke daerah, sebagian ada di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (21%) dan Kementerian Agama (12%), sementara sebagian kecil (2%) terbagi di 11 kementerian lainnya. Dari komposisi ini terlihat bahwa sebagian besar dana Pendidikan diberikan dan dikelola oleh pemerintah daerah.

Gambar 4.2: Penerima Anggaran Pendidikan, 2010 - 2014 (Triliun Rupiah)



Sumber: Nota Keuangan APBN, diolah, 2010 - 2014

Sebagai konsekuensi dari desentralisasi di bidang pendidikan di mana urusan pendidikan diserahkan kepada pemerintah daerah, maka anggaran pendidikan yang ditransfer ke daerah sangat besar. Jenis anggaran yang ditransfer ke daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana otonomi khusus dan dana penyesuaian, serta anggaran pemerintah pusat yang diberikan ke daerah namun tidak tercatat di APBD dalam bentuk dekonsentrasi (Dekon) dan tugas perbantuan (TP).

DAU ditujukan untuk menyeimbangkan kapasitas fiskal pemerintah daerah (UU No. 33/2004). DAU dialokasikan berdasar suatu formula yang terdiri dari alokasi dasar dan kesenjangan fiskal pemerintah daerah. Formula ini mempertimbangkan jumlah penduduk, GDP per kapita, dan indeks pembangunan manusia (IPM). DAK ditujukan untuk pengeluaran investasi tertentu yang sesuai dengan prioritas nasional. DAK juga mempunyai formula yang mempertimbangkan kesenjangan fiskal dan mensyaratkan kontribusi pemerintah daerah sebesar 10 persen. DBH adalah bagi hasil pendapatan dari sumberdaya alam dan pajak. Otonomi khusus ditujukan untuk Papua, Papua barat, dan Aceh. Sementara dana penyesuaian digunakan untuk tambahan tunjangan guru (sertifikasi guru), BOS, dan dana insentif daerah (DID). Dekon dan TP pendidikan digunakan untuk rekonstruksi sekolah, peningkatan kualitas sekolah, dan program peningkatan kapasitas.

#### **Program BOS sebagai Pendukung Pendidikan Dasar Gratis**

Salah satu program yang ditujukan untuk mendorong akses terhadap pendidikan dasar adalah program BOS. Secara umum program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar 9 tahun yang bermutu, serta berperan dalam mempercepat pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) pada sekolah-sekolah yang belum memenuhi SPM, dan pencapaian Standar Nasional Pendidikan (SNP) pada sekolah-sekolah yang sudah memenuhi SPM (Petunjuk Teknis BOS, 2014).

Sejak diluncurkan pada tahun 2005, satuan biaya BOS secara nominal meningkat dari waktu ke waktu, untuk SD dari Rp. 235,000 tahun 2005 sampai Rp. 800,000 tahun 2015, dan untuk SMP dari Rp. 324,000 tahun 2005 sampai Rp. 1,000,000 tahun 2015.

Tabel 4.1: Besaran BOS 2005 – 2015

Tahun	SD/MI	SMP/MTs
2005	235,000	324,000
2006	235,000	324,000
2007	254,000	354,000
2008	254,000	354,000
2009	397,000/400,000	570,000/575,000
2010	397,000/400,000	570,000/575,000
2011	397,000/400,000	570,000/575,000
2012	580,000	710,000
2013	580,000	710,000
2014	580,000	710,000
2015	800,000	1000,000

Sumber: Kemdikbud, 2005 – 2015

BOS sesuai dengan definisinya seharusnya digunakan untuk menanggung biaya operasional non-personalia.<sup>2</sup> Namun seperti yang dijelaskan dalam petunjuk teknis BOS 2015 disebutkan bahwa selain untuk pengeluaran operasional non-personalia, sebagian dana BOS juga dapat digunakan untuk investasi dan personalia seperti pembelian komputer dan membayar honor guru tidak tetap.

Jika ditelusuri, basis perhitungan satuan biaya BOS sepertinya berasal dari perhitungan yang dilakukan oleh BSNP pada tahun 2008. Perbandingan antara hasil kajian BSNP tentang biaya operasional sekolah dan besaran BOS pada tahun 2012 memperlihatkan kesamaan satuan biaya yang digunakan. Demikian juga ketika pemerintah menaikkan biaya satuan BOS tahun 2015 menjadi Rp 800 ribu untuk SD/MI dan Rp 1 juta untuk SMP/MTs besarnya adalah hasil perhitungan BSNP tahun 2008 yang telah disesuaikan dengan inflasi sampai tahun 2015.

2 Menurut PP No. 48 tahun 2008, biaya pendidikan dibagi menjadi biaya satuan pendidikan, biaya penyelenggaraan pendidikan, dan biaya pribadi peserta didik. Biaya satuan pendidikan terdiri dari biaya investasi dan biaya operasional. Biaya operasional terdiri dari biaya operasional personalia dan biaya operasional non-personalia. Biaya operasional personalia, misalnya adalah gaji untuk guru honor dan tunjangan; biaya operasional non-personalia, misalnya adalah ATK, dan pemeliharaan ringan; biaya investasi, misalnya adalah pembangunan ruang kelas; sementara biaya pribadi peserta didik, misalnya adalah seragam dan uang transport.

Tabel 4.2: Hasil Studi satuan Biaya Operasional Sekolah BSNP<sup>3</sup>, 2009 dan BOS 2012-2014

Tingkat Pendidikan	BSNP (2008)	BSNP (2015)	Satuan Biaya BOS (2015)
SD	580,000	810.000,-	800,000
SMP	710,000	992.000,-	1,000,000

Sumber: BSNP 2009 dan Juknis BOS 2012.

3 Studi yang dilakukan oleh BSNP pada 2009 juga menghitung satuan biaya untuk SMA dan SMK. Hasil studi untuk SMA ini hasilnya sama dengan satuan biaya SMA yang digunakan oleh pemerintah pada 2014, yaitu Rp. 1.000.000 per siswa per tahun. Hal ini menegaskan pada basis satuan biaya yang digunakan oleh pemerintah memang berasal dari kajian ini, meski tidak ada penyesuaian besaran karena perubahan waktu (inflasi).

Dalam studi yang dilakukan oleh BSNP, perhitungan satuan biaya operasional hanya mempertimbangkan biaya operasional non-personalia, dan tidak memasukkan biaya investasi dan personalia. Dengan asumsi bahwa studi BSNP mewakili kebutuhan operasional non-personalia, dapat dikatakan bahwa satuan biaya BOS kurang dari seharusnya (*under estimate*). Biaya investasi dan personalia, seperti gaji guru honor, harusnya dialokasikan dari skema yang berbeda, misalnya biaya tersebut dipenuhi oleh pemerintah daerah.

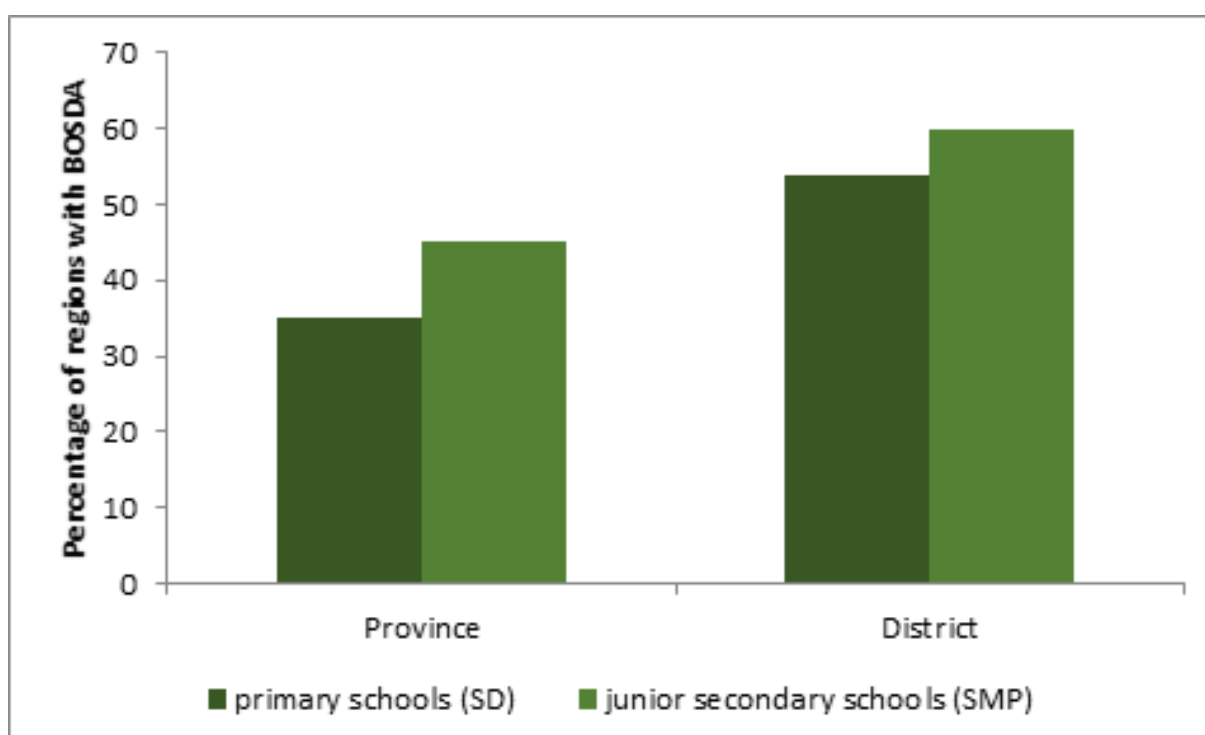
Program BOS, seperti yang tercantum dalam Juknis BOS 2015, ditujukan agar sekolah dapat mencapai SPM. Bagi mereka yang sudah mencapai SPM dana BOS digunakan untuk mencapai SNP. Oleh karena itu, prioritas utama BOS sepertinya adalah untuk mencapai SPM. Untuk pencapaian lebih dari SPM, seperti SNP atau yang lebih tinggi dari itu, peran pemerintah daerahlah yang mencukupinya.

## 1.2. Peran Pemerintah Daerah dalam Pendanaan Pendidikan Dasar

Sejak adanya kebijakan desentralisasi dalam bidang pendidikan, peran pemerintah daerah dalam pengelolaan pendidikan semakin besar dan signifikan. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar dalam pendanaan pendidikan melalui APBD di hampir semua aspek meliputi penyediaan infrastruktur, alat pembelajaran, peningkatan kualitas guru, manajemen dan distribusi guru, penyediaan bantuan operasional sekolah, penyediaan bantuan personal peserta didik, dan berbagai bantuan yang secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh pada kualitas pendidikan.

Salah satu bentuk peran pemerintah daerah dalam pendanaan pendidikan adalah BOS daerah atau BOSDA. BOSDA muncul karena sebagian pemerintah menganggap bahwa BOS nasional kurang memenuhi kebutuhan operasional sekolah. Hasil studi Bank Dunia tahun 2012 menyebutkan bahwa sekitar 60 persen kabupaten/kota dan 45 persen provinsi di Indonesia mengalokasikan BOSDA. BOSDA mencakup tidak hanya pendidikan dasar, tapi hampir seluruh jenjang pendidikan dari TK, SD, SMP, SMA, SMK serta madrasah.

Gambar 4.3: Jumlah daerah yang mempunyai BOSDA



Sumber: Bank Dunia, 2012

Dari data di atas terlihat bahwa masih banyak daerah yang belum mengalokasikan BOSDA. Bahkan sebagian daerah justru mengurangi atau menghilangkan BOSDA seiring dengan naiknya satuan biaya BOS nasional. Selain persoalan kenaikan BOS, tidak adanya alokasi BOSDA juga dapat disebabkan karena kapasitas fiskal daerah dan tidak adanya kemauan politik (*political will*) dari pemerintah daerah terhadap pendidikan.

Seperti juga pemerintah pusat, pemerintah daerah juga berkewajiban untuk mengalokasikan minimal sebesar 20 persen dari anggarannya untuk pendidikan. Namun seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa, sebagian besar anggaran pendidikan di APBN adalah transfer ke daerah, maka anggaran pendidikan di daerah (APBD) sebenarnya juga merupakan hasil dari transfer dari pusat. Termasuk dalam anggaran pendidikan daerah ini adalah gaji guru PNS yang berasal dari DAU, DAK pendidikan, BOS yang ada di APBD provinsi, BSM, dan alokasi lainnya yang berasal dari pusat. Kontribusi murni dari daerah jumlahnya tidak terlalu besar, tergantung dari kapasitas fiskal masing-masing daerah.

Realitas ini menunjukkan bahwa secara pendanaan, sebenarnya alokasi penganggaran pendidikan dapat dikatakan masih sangat terpusat, namun dari sisi pengelolaan otoritasnya ada di pemerintah daerah. Dualisme otoritas ini dalam beberapa hal menimbulkan persoalan. Salah satunya adalah terkait manajemen guru. Meski gaji guru PNS berasal dari pemerintah pusat, namun kewenangan distribusi ada di pemerintah daerah. Akibatnya, distribusi guru dari daerah perkotaan yang kelebihan guru ke daerah terpencil yang kekurangan guru sulit dilakukan karena kewenangannya

ada di daerah masing-masing. Demikian juga dengan BOSDA. Meski masih banyak daerah yang tidak menyediakan BOSDA, namun pemerintah pusat tidak dapat memaksa atau mengatur daerah untuk mengalokasikannya.

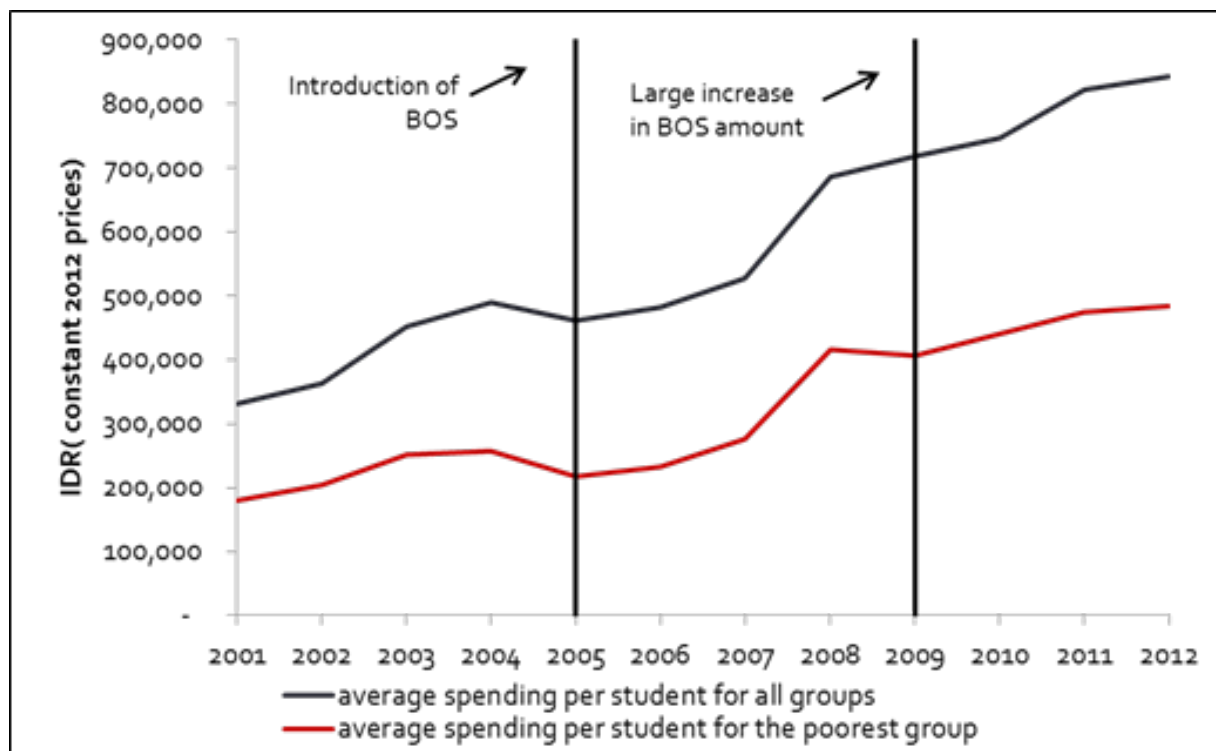
Permasalahan pendanaan pendidikan di daerah tidak hanya terjadi dalam hubungan antara pusat dan daerah, tapi juga pembiayaan pendidikan antara sekolah di bawah Kemendikbud dan Kemenag, atau antara sekolah umum (negeri dan swasta) dan madrasah. Karena sekolah umum adalah institusi di bawah pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari desentralisasi, sementara madrasah adalah institusi pemerintah karena tidak termasuk yang didesentralisasi maka pembiayaan pendidikan untuk keduanya kadang timpang. Dalam berbagai temuan disebutkan bahwa alokasi pendanaan untuk sekolah umum cenderung jauh lebih besar dari madrasah.

### 1.3. Pengeluaran Masyarakat untuk Pendidikan Dasar

Salah satu kendala utama dalam persoalan akses masyarakat terhadap pendidikan adalah besarnya biaya yang harus dikeluarkan masyarakat untuk memperoleh pelayanan pendidikan. Peningkatan anggaran pendidikan, termasuk anggaran BOS, salah satunya dimaksudkan untuk meringankan beban biaya pendidikan masyarakat, seperti yang secara eksplisit disebutkan dalam peraturan perundangan tentang BOS. Tapi apakah peningkatan anggaran pendidikan telah secara signifikan menekan biaya pendidikan yang dikeluarkan oleh masyarakat?

Hasil studi yang dikeluarkan oleh Bank Dunia tentang BOS menjelaskan bahwa pengeluaran pendidikan rumah tangga tidak mengalami penurunan, baik secara keseluruhan maupun untuk masyarakat miskin.

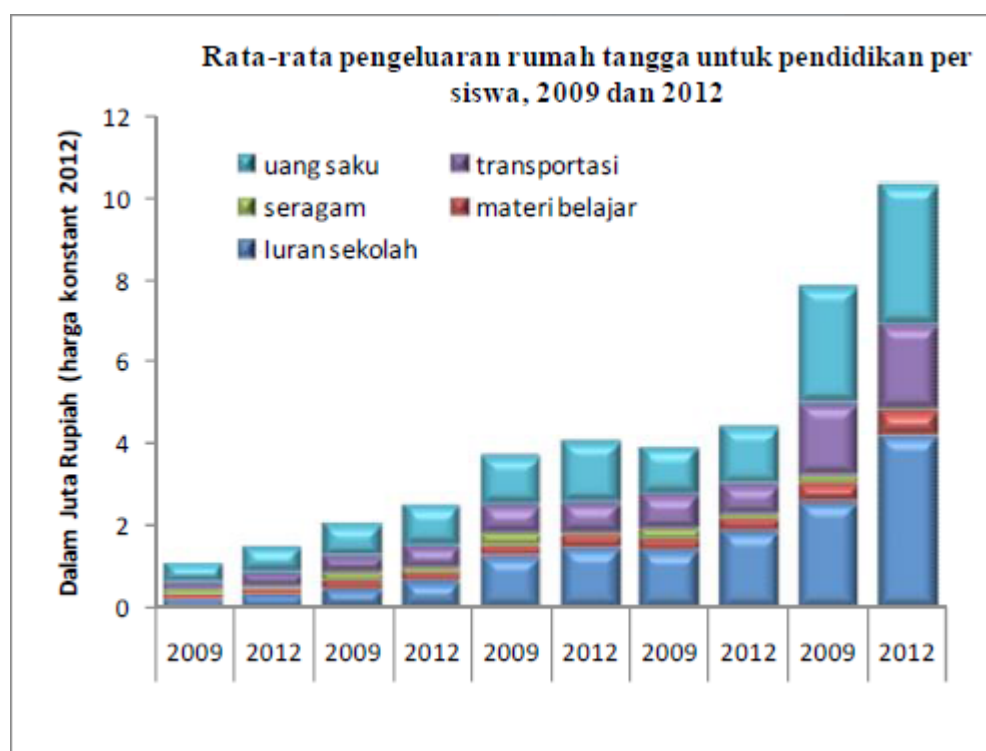
Gambar 4.4: Pengeluaran rumah tangga untuk pendidikan, 2003 - 2012



Sumber: Bank Dunia, 2015

Hal ini berarti bahwa tujuan utama program BOS untuk mengurangi beban pengeluaran pendidikan masyarakat tidak terlalu tercapai. Berdasarkan RPJMN tahun 2015 – 2019 ditemukan masih tingginya biaya Pendidikan, terutama terletak pada iuran SPP, biaya transportasi dan uang saku.

Gambar 4.5: Rata-Rata Pengeluaran Rumah Tangga untuk Pendidikan per siswa tahun 2009 dan 2012.



Sumber RPJMN 2015 - 2019

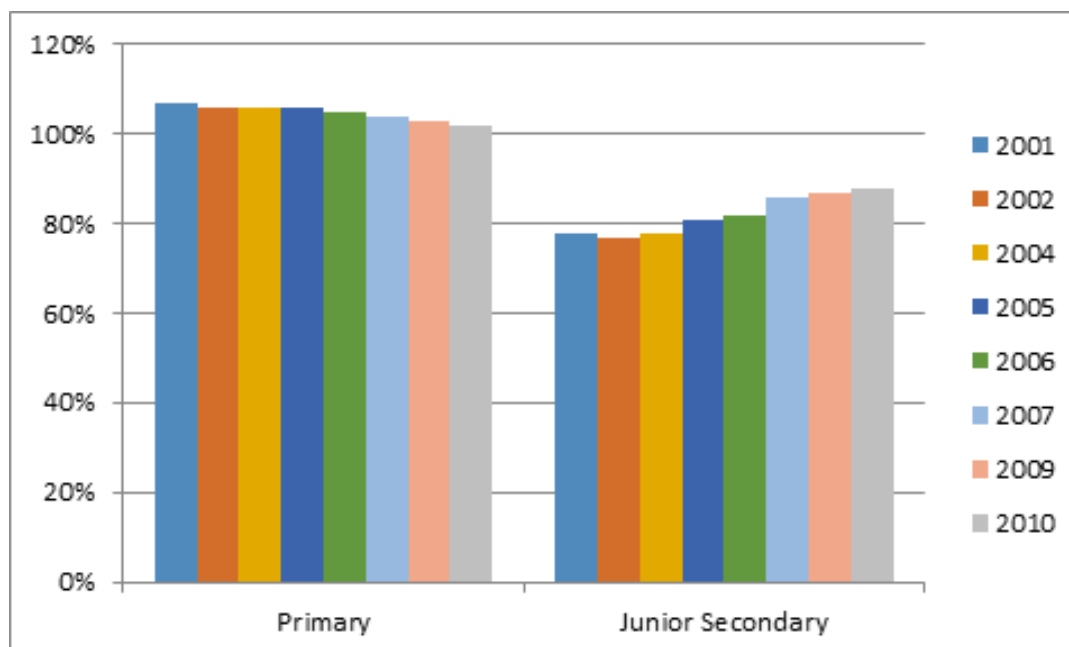
#### 1.4. Pencapaian dalam Penyelenggaraan Pendidikan Dasar

Seiring dengan meningkatnya anggaran Pendidikan, Indonesia mengalami kemajuan yang cukup signifikan dalam peningkatan akses terhadap pendidikan dasar. Hasil studi Bank Dunia menjelaskan bahwa peningkatan dalam angka partisipasi (*enrollment rate*) dalam sepuluh tahun terakhir sangat mengesankan. Di tingkat sekolah dasar, pendidikan untuk semua (*universal education*) telah tercapai, di mana angka partisipasi kasar (APK) di atas 100 persen. Sementara di tingkat SMP, perkembangannya cukup signifikan, dengan APK dari 78 persen pada 2001 sampai 88 persen pada 2010 dengan kecenderungan yang semakin meningkat.





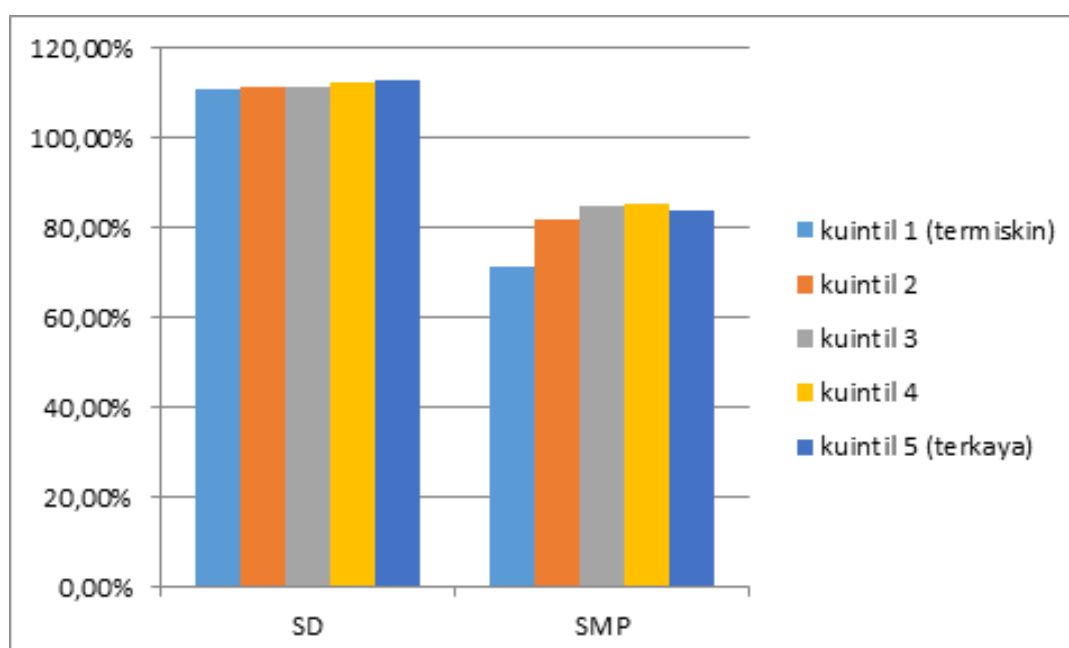
Gambar 4.6: APK SD dan SMP, 2001 - 2010



Sumber: Bank Dunia, 2013.

Akses terhadap pendidikan dasar bagi masyarakat miskin secara relatif telah terpenuhi. Di tingkat SD, tidak ada perbedaan yang mencolok antara rumah tangga miskin dengan rumah tangga kaya. Sementara untuk SMP, tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara 20 persen termiskin kedua sampai rumah tangga yang lebih kaya. Akses yang lebih rendah terdapat pada 20 persen rumah tangga termiskin.

Gambar 4.7: APK SD dan SMP berdasar kelompok ekonomi, 2010



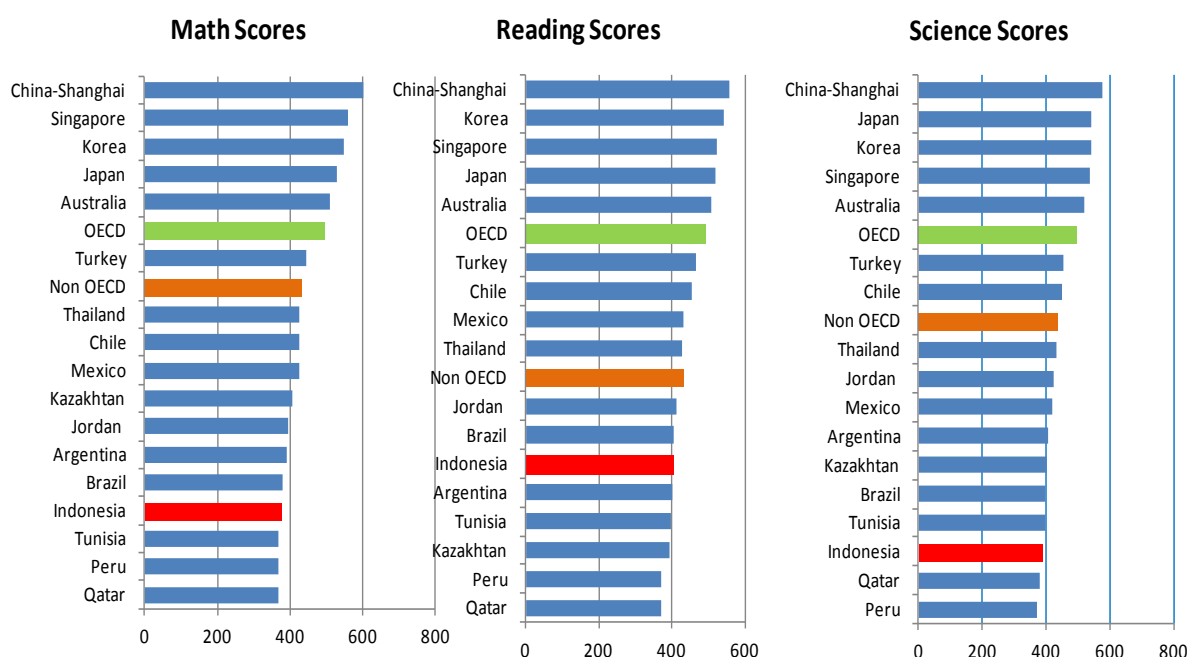
Sumber: Bank Dunia, 2013.



Note: Kuintil (*quintile*) membagi rumah tangga sesuai tingkat ekonominya dalam lima kelompok, kuintil 1 adalah 20 persen termiskin, dan kuintil 5 adalah 20 persen terkaya.

Meski akses terhadap pendidikan dasar telah meningkat secara signifikan, namun dari sisi kualitas masih kurang menggembirakan. Hasil studi PISA (Program for International Student Assessment) menunjukkan bahwa Indonesia masih berada di ranking bawah di antara negara-negara peserta lainnya.

Gambar 4.8: Score PISA Indonesia dan beberapa Negara lain




Sumber: Bank Dunia, 2013

Berdasarkan RPJMN tahun 2015 – 2019, terdapat tiga faktor utama yang mempengaruhi rendahnya kualitas proses pembelajaran di Indonesia sebagai berikut:

Pertama, faktor jaminan kualitas pelayanan pendidikan yang belum berjalan dengan baik. Pemerintah telah menetapkan Standar Pelayanan Minimum (SPM) sebagai tolok ukur kinerja bagi pemerintah daerah (kab. dan kota) dalam melaksanakan layanan pendidikan dasar. SPM ini merupakan tahapan untuk mencapai standar nasional pendidikan dan harus tuntas pada tahun 2014 lalu.

Akan tetapi berdasarkan survei SPM tahun 2013, secara umum pencapaian SPM kabupaten/kota belum menggembirakan. Dari 5.280 SD/MI dan SMP/MTs hanya disurvei sekitar 54 persen SMP/MTs yang memiliki ruang laboratorium sains, bahkan hanya MTs swasta yang memiliki ruang laboratorium hanya sekitar 21 persen saja. Tidak hanya capaian fisik, capaian non-fisik juga masih belum cukup baik. Misalnya, kurang dari 60 persen SD/MI yang semua gurunya menerapkan rencana pelaksanaan pembelajaran (RPP) dan hanya sekitar 50 persen SD/MI yang semua gurunya mengembangkan dan menerapkan program penilaian untuk membantu meningkatkan kemampuan belajar peserta didik. Informasi ini dapat menggambarkan bahwa proses pembelajaran dan sistem pendukungnya belum sesuai dengan yang diharapkan.

Kedua, pembelajaran belum didukung oleh kurikulum yang teruji. Kurikulum berdasarkan UU Sisdiknas dikembangkan dengan prinsip diversifikasi dan harus dapat meningkatkan potensi,



minat dan kecerdasan peserta didik. Untuk mencapai tujuan kurikulum tersebut pemerintah pada tahun 2013 mulai menerapkan kurikulum baru dengan pendekatan tematik integratif. Akan tetapi pemberlakuan kurikulum baru tersebut mendapat kritik dari masyarakat secara luas sehingga menimbulkan kontroversi. Pihak-pihak yang mengkritik menilai bahwa pemerintah belum siap menerapkan kurikulum 2013 baik dari sisi substansi maupun teknis pelaksanaannya. Hal teknis yang menjadi kritik banyak pihak adalah masih rendahnya kompetensi guru, lemahnya kepemimpinan pedagogis kepala sekolah, pengawas, dan pegawai pemerintahan. Untuk itu, diperlukan kemampuan dan kemauan sekolah dan guru yang dapat mendorong terjadinya perubahan terutama dalam proses pembelajaran di kelas dan penilaian kinerja siswa. Akuntabilitas sekolah dan transparansi kepada masyarakat, manajemen kinerja guru, penilaian sekolah, dan proses pemantauan yang juga menjadi faktor penting dalam keberhasilan pelaksanaan

Ketiga, sistem penilaian hasil belajar yang diskriminatif. Selama sepuluh tahun terakhir, Ujian Akhir Nasional (UAN) merupakan satu-satunya instrumen untuk melihat tingkat pencapaian pembelajaran siswa yang hasilnya digunakan untuk berbagai tujuan, yaitu: mengukur hasil belajar atau prestasi akademik siswa, seleksi untuk penerimaan siswa baru pada jenjang yang lebih tinggi, pemetaan kesenjangan dan mengidentifikasi kebutuhan intervensi di tingkat sekolah, penentuan kelulusan siswa, dan pengukuran kualitas sekolah (termasuk guru dan kepala sekolah). Banyaknya faktor yang mempengaruhi hasil belajar siswa, penggunaan satu bentuk penilaian di akhir dari satu siklus pendidikan untuk berbagai tujuan tentunya tidak mencukupi. Kini pemerintahan baru telah mencoba merevisi kesalahan kebijakan evaluasi pendidikan nasional ini dengan melepaskan fungsi Ujian Nasional sebagai penentu kelulusan sehingga diharapkan proses belajar mengajar menjadi lebih otentik dan meningkatkan kreativitas guru dan siswa.

Telah banyak kritik diajukan terkait kelemahan sistem evaluasi pendidikan ala UAN masih, seperti persoalan validitas soal yang bisa digeneralisir untuk siswa seluruh Indonesia, keandalan pelaksanaannya (selama ini selalu terjadi kebocoran soal dan kunci jawaban serta kecurangan lain), keadilan sistemnya, dan penggunaan hasil UAN sebagai barometer perkembangan kualitas pendidikan di Indonesia. Penggunaan soal-soal pilihan berganda dinilai tidak dapat mengukur kompetensi siswa secara luas seperti kemampuan berpikir kritis dan kreativitas. Penggunaan pola ini juga rawan terhadap kecurangan baik yang dilakukan secara individu maupun kolektif. Oleh karena itu validitas kebijakan UAN perlu dievaluasi terus menerus. Selain itu, penggunaan satu sistem penilaian dalam suatu sistem pendidikan yang belum merata kualitasnya dinilai tidak berkeadilan. Siswa yang mengikuti pendidikan di sekolah/madrasah dengan kualitas rendah tidak dapat dinilai dan ditentukan kelulusannya dengan cara yang sama dengan siswa yang mendapatkan pelayanan yang berkualitas.

Keandalan (*reliability*) UAN juga sulit dijamin karena cakupannya yang sangat luas dan dengan beban logistik yang sangat berat. Sistem UAN sebelumnya tidak dapat digunakan untuk mengukur perkembangan kualitas pembelajaran antarwaktu. Hal tersebut disebabkan karena sistem pelaksanaan yang terus berubah, termasuk dalam penetapan batas kelulusan, tingkat kesulitan soal, dan perhitungan kontribusi nilai sekolah. Untuk itu, diperlukan satu sistem penilaian yang lebih baik, yang dapat dilakukan melalui uji petik, untuk dapat mengukur perkembangan hasil belajar siswa dari waktu ke waktu yang tidak dipengaruhi oleh perubahan sistem ujian nasional. Sistem penilaian yang disebut Indonesian National Assessment Program (INAP) yang dikembangkan tahun 2009 oleh Pusat Penilaian Pendidikan – Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dapat diperkuat untuk dapat memenuhi kebutuhan penilaian perkembangan hasil belajar siswa di Indonesia dari waktu ke waktu.

### 1.5. Permasalahan dalam pendanaan pendidikan dasar

Dari uraian sebelumnya dapat digambarkan bahwa akses terhadap pendidikan dasar meningkat secara cukup signifikan, terutama di SD. Di SMP masih terdapat sebagian masyarakat yang belum mempunyai akses, terutama mereka dengan tingkat ekonomi rendah. Dalam hal kualitas pendidikan, secara umum hasilnya masih rendah. Beberapa permasalahan yang kemungkinan besar menjadi penyebab atas rendahnya akses dan kualitas pendidikan adalah masalah kecukupan anggaran, keadilan, efisiensi penggunaan anggaran, dan tata kelola.

#### 1.5.1. Kecukupan anggaran (*sufficiency*)

Terdapat berbagai studi untuk menghitung berapa besar kebutuhan pendanaan pendidikan terutama di tingkat sekolah. Sebagian menghitung kebutuhan operasional seperti yang dilakukan oleh ADB, ACDP, Bank Dunia, dan USAID. Salah satu yang cukup dikenal dan lengkap adalah perhitungan yang dilakukan oleh Abbas Gozali yang menghitung tidak hanya biaya operasional, tapi juga biaya investasi, dan biaya personal. Hasil perhitungan Abbas Gozali menunjukkan bahwa besaran BOS yang ada belum mencukupi, apalagi jika BOS juga digunakan untuk investasi dan personal.

Penyelenggaraan pendidikan dasar membutuhkan sumber daya pendidikan dasar. Sumber daya pendidikan dasar (di sekolah/madrasah) tersebut dihitung per tahun dan dibagi dengan jumlah peserta didik (di sekolah/madrasah tersebut) sehingga diperoleh Biaya satuan pendidikan dasar. Biaya satuan pendidikan dasar terdiri atas: (1) Biaya satuan operasional pendidik dan tenaga kependidikan atau disebut juga biaya satuan operasional personal; (2) Biaya satuan Operasional bahan dan alat habis pakai serta pemeliharaan dan perbaikan ringan atau biasa disebut Biaya satuan operasional non-personal; (3) Biaya satuan investasi pendidik dan tenaga kependidikan atau dinamai biaya investasi personel serta; (4) Biaya satuan investasi sarana dan prasarana atau biaya satuan investasi non-personel.

Ghozali telah mengidentifikasi jenis, spesifikasi, unit dan frekuensi sumber daya pendidikan yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan pendidikan dasar sebagaimana tersebut di atas<sup>4</sup>. Dalam studinya Ghozali telah melakukan estimasi kebutuhan biaya satuan pendidikan untuk tingkat SD/MI dan SMP/MTs tahun 2006. Dengan menggunakan hasil perhitungan Ghozali tersebut kita dapat mengestimasi kebutuhan biaya satuan pendidikan untuk SD/MI dan SMP/MTs tahun 2015 dengan cara meng-kali-kan dengan tingkat inflasi yang terjadi sepanjang tahun 2006 sd tahun 2015.

<sup>4</sup> Cara perhitungan biaya satuan pendidikan dapat dilihat dalam buku "Ekonomi Pendidikan" karangan Abbas Ghozali terbitan Pusat Studi Ekonomi Univ Islam Negeri – Jakarta tahun 2008.

**Tabel 4.3: Estimasi Biaya Satuan Pendidikan untuk SD/MI & SMP/MTs Tahun 2006 dan 2015**

Komponen	Biaya Satuan (Rp Ribu)		Biaya Satuan (Rp Ribu)	
	Tahun 2006		Tahun 2015	
	SD/MI	SMP/MTs	SD/MI	SMP/MTs
<b>1. Biaya Satuan Operasional (BSO)</b>				
1.1 BSO Pendidik dan Tenaga Kependidikan	1.702	2.319	2.814	3.835
1.2 BSO Bahan dan Alat Habis serta Pemeliharaan dan Perbaikan Ringan	445	620	736	1.025
<b>Sub Total Biaya Satuan Operasional</b>	<b>2.147</b>	<b>2.939</b>	<b>3.550</b>	<b>4.860</b>
<b>2. Biaya Satuan Investasi (BSI)</b>				
2.1 BSI Pendidik dan Tenaga Kependidikan	18	25	30	41
2.2 BIS Sarana dan Prasarana	717	1.208	1.186	1.998
<b>Sub Total Biaya Satuan Investasi</b>	<b>735</b>	<b>1.233</b>	<b>1.215</b>	<b>2.039</b>
<b>Total Biaya Satuan Pendidikan</b>	<b>2.882</b>	<b>4.172</b>	<b>4.766</b>	<b>6.899</b>

Keterangan:

- 1) SD/MI yang dimaksud memiliki 6 rombongan belajar dengan setiap rombongan belajar terdapat 28 peserta didik, yang berarti SD/MI tersebut memiliki 168 Peserta didik.
- 2) SMP/MTs yang dimaksud memiliki 6 rombongan belajar dengan setiap rombongan belajar terdapat 40 peserta didik, yang berarti SMP/MTs tersebut memiliki 240 Peserta didik.
- 3) Estimasi biaya satuan pendidikan untuk SD/MI dan SMP/MTs thn 2015 diperoleh dengan memperhitungkan tingkat inflasi yang terjadi dalam rentang tahun 2006 sampai dengan 2015 sekitar 165 persen

Beberapa studi lain tentang perhitungan satuan biaya pendidikan terutama untuk biaya operasional non-personalia menunjukkan bahwa alokasi anggaran saat ini masih lebih rendah dari kebutuhan. Apalagi jika standar yang digunakan adalah standar nasional pendidikan seperti yang sudah dijalankan oleh banyak sekolah di Indonesia. Sementara alokasi anggaran untuk biaya investasi (sarana prasarana dan personalia) dan biaya operasional personalia tidak ada pembandingan untuk menyimpulkan kecukupan anggaran.

#### **Estimasi Kebutuhan Anggaran Pendidikan dasar gratis**

Tidak banyak studi dalam rangka proyeksi kebutuhan anggaran penyelenggaraan pendidikan dasar gratis bermutu di Indonesia. Salah satu dari sedikit studi tersebut dilakukan melalui project Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership (ACDP) tahun 2013. Untuk memproyeksi kebutuhan anggaran, ACDP melakukan dua tahap analisis. Pertama mengidentifikasi gap anggaran yang dibutuhkan sekolah untuk menyelenggarakan SPM pendidikan dasar. Lalu berikutnya memproyeksi kebutuhan anggaran pendidikan dasar gratis hingga tahun 2020. Bagian lain dari studi ACDP menunjukkan cara perhitungan serta skenario pilihan kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah. ACDP menghitung kebutuhan anggaran berdasarkan empat kategori belanja yaitu belanja modal; belanja pegawai; belanja operasional non-personal dan belanja pribadi siswa.

Dalam studinya, ACDP menghitung anggaran yang disediakan oleh Pemerintah untuk penyelenggaraan pelaksanaan program Wajardikas dalam melaksanakan kurikulum wajib. Adapun penggunaan kurikulum di luar yang telah diwajibkan pemerintah tidak masuk dalam skope studi ACDP. Studi ACDP membatasi pada anggaran pendidikan dasar yang disiapkan pemerintah untuk mencapai tingkat pelayanan minimum.

Adapun ruang lingkup tanggungjawab pemerintah dalam menyediakan pendanaan pendidikan dasar gratis ditampilkan dalam tabel 4.4 berikut:

Tabel 4.4: Sistem pendanaan FBE dan ruang lingkup tanggungjawab pemerintah

<b>Sistem Pendanaan</b>	
<b>Ruang Lingkup Tanggungjawab Pemerintah</b>	
Sekolah/Madrasah Negeri	Sekolah/Madrasah Swasta
<u>Belanja Modal</u> Meliputi rehabilitasi total dan ringan	<u>Belanja Modal</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintah membiayai penambahan ruang kelas</li> <li>- Membantu sekolah/madrasah swasta membangun fasilitas penunjang seperti laboratorium yang dibutuhkan dalam rangka pelaksanaan kurikulum untuk mencapai SPM</li> <li>- Membantu pihak yayasan penyelenggara Pendidikan Dasar (yang tidak mampu) untuk merehabilitasi ruang kelas.</li> <li>- Menentukan perlengkapan minimum untuk mencapai SPM</li> </ul>
Belanja Pegawai Gaji serta tunjangan fungsional dan profesi	Belanja Pegawai Tunjangan fungsional dan tunjangan profesi untuk memenuhi kebutuhan SPM
Belanja Operasional non-personal Mencukupi pemenuhan kewajiban kurikulum di tingkat harga terendah	Belanja Operasional non personal Mencukupi pemenuhan kewajiban kurikulum di tingkat harga terendah
Biaya Personal Membantu keluarga miskin melalui ketentuan beasiswa	Biaya Personal Membantu keluarga miskin melalui ketentuan beasiswa

Sumber ACDP, 2013

Estimasi kebutuhan anggaran untuk penyelenggaraan pendidikan dasar gratis disajikan dalam table 4.5 dibawah ini:

**Tabel 4.5: Estimasi anggaran yang dibutuhkan untuk pendidikan dasar 2016 – 2019  
(dalam juta rupiah)**

Komponen Anggaran	2016	2017	2018	2019
Belanja Modal	Rp 9,369,750	Rp 3,786,188	Rp 3,918,360	Rp 4,158,854
Belanja Pegawai	Rp 2,714,482	Rp 3,199,715	Rp 3,150,888	Rp 3,704,945
Belanja Operasional non-personalia	Rp 40,778,078	Rp 43,624,291	Rp 47,258,837	Rp 50,633,472
Belanja Pribadi	Rp 3,245,018	Rp 3,433,229	Rp 3,632,356	Rp 3,843,033
Total Belanja	Rp 56,107,329	Rp 54,043,423	Rp 57,960,441	Rp 62,340,304

Sumber ACDP, 2013 dan

Catatan:

- (1) Estimasi belanja modal dan belanja pegawai diambil dari hasil estimasi ACDP tahun 2013
- (2) Estimasi belanja operasional non-personalia dihitung dengan mengalikan satuan biaya BOS yang diinflasikan (rata-rata inflasi tahunan 5,8%) dengan estimasi jumlah siswa berdasarkan dokumen RPJM tahun 2015 – 2019
- (3) Estimasi belanja pribadi dihitung dengan mengalikan hasil perhitungan anggaran BSM tahun 2012 oleh ACDP (2013) dengan rata-rata inflasi tahunan sebesar 5,8 persen

### 1.5.2. Keadilan (*equity*)

Pendanaan pendidikan harus memenuhi azas keadilan. Analisis yang dilakukan oleh OECD tentang hasil PISA 2012 menunjukkan bahwa keadilan dalam pendanaan pendidikan berkorelasi positif terhadap kualitas pendidikan. Dalam analisisnya, Jennifer Crow (2015) menjelaskan bahwa Negara-negara dengan performa tinggi dalam skor rata-rata PISA untuk matematika, bahasa, dan sains mempunyai tingkat keadilan yang tinggi. Keadilan dalam hal ini diukur dari hubungan antara status ekonomi dengan performa, di mana semakin sedikit pengaruh status ekonomi terhadap hasil test PISA artinya semakin adil.



**Tabel 4.6: Performance, Efficiency and Equity: Top Performing Countries and the U.S.**

Country	Performance <sup>1</sup>	Efficiency <sup>2</sup>	Equity <sup>3</sup>
Shanghai	1	NA <sup>4</sup>	15.1
Hong Kong	2	NA <sup>4</sup>	7.5
Singapore	3	\$9,022	14.4
Japan	4	\$9,886	9.8
Korea	5	\$8,199	10.1
Finland	6	\$7,270	9.4
Taiwan	7	\$3,447	17.9
Estonia	8	\$6,389	8.6
Canada	9	\$4,574	9.4
Poland	10	\$5,870	16.6
United States	29	\$12,731	14.8

<sup>1</sup> Average rank on all three sections of PISA

<sup>2</sup> Spending per secondary student, USD 2011

<sup>3</sup> Percent of variation in mathematics performance explained by socio-economic status

<sup>4</sup> Comparable spending data not available for Hong Kong and Shanghai

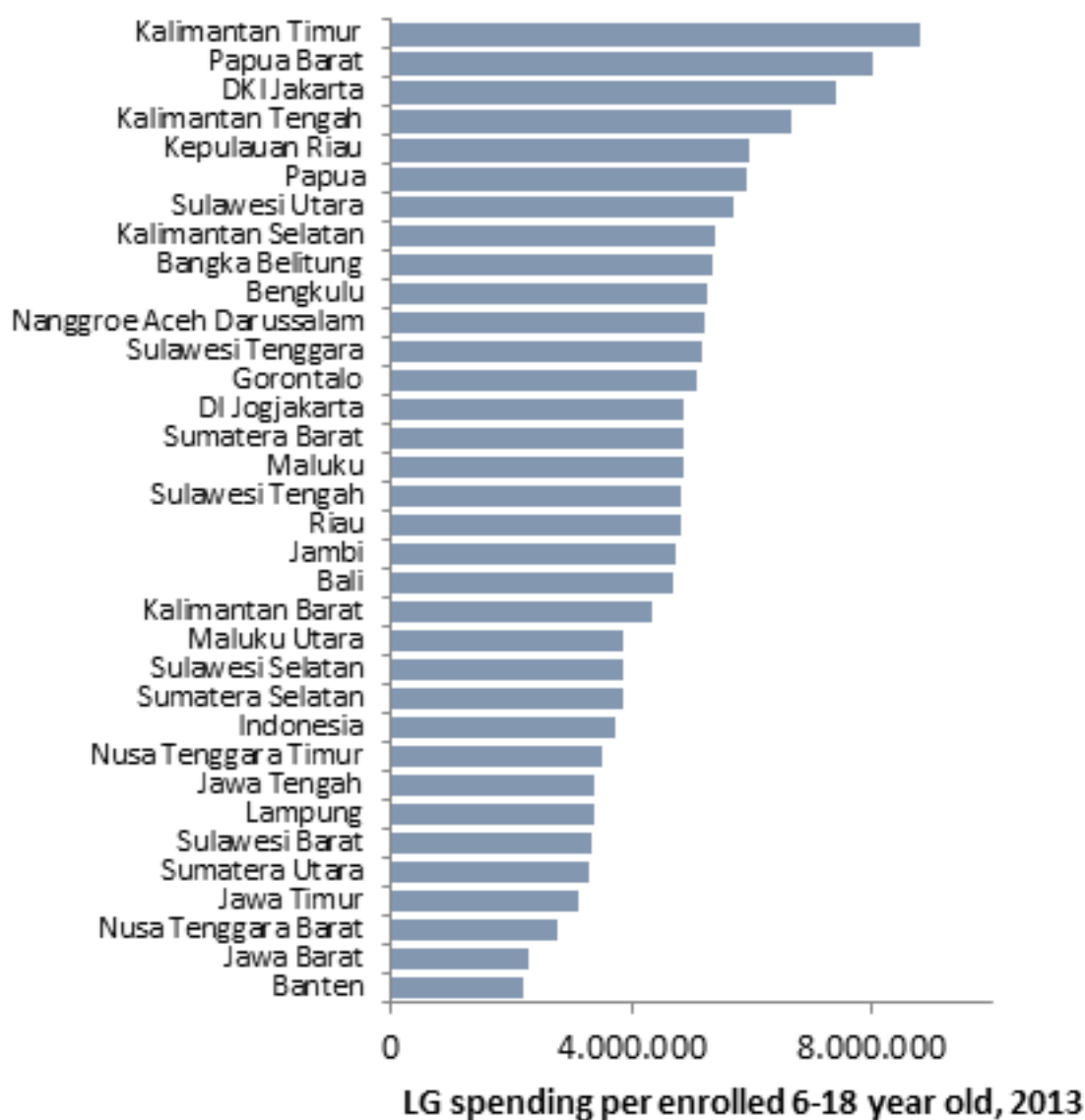
Sumber: OECD PISA 2012, OECD *Education at a Glance* 2014, and Singapore Ministry of Education dalam Jennifer Craw, *Statistic of the Month: Education Performance, Equity and Efficiency*, Center on International education Benchmarking, 2015.

Tabel di atas menunjukkan bahwa Shanghai yang menempati ranking satu dalam rata-rata skor PISA, hanya 15.1 persen yang performanya dipengaruhi oleh status ekonomi. Demikian juga Hongkong sebagai ranking kedua, hanya 7,5 persen yang performanya dipengaruhi oleh status ekonomi. Artinya, antara siswa dari keluarga kaya maupun siswa dari keluarga miskin tidak mempunyai perbedaan yang signifikan dalam hasil test. Studi ini menjelaskan bahwa jika semua anak dengan berbagai latar belakang yang berbeda mendapat akses yang adil pada pelayanan Pendidikan yang berkualitas, maka mereka mempunyai kemungkinan yang sama untuk berprestasi.

Keadilan dalam pendanaan pendidikan dapat berupa keadilan horisontal dan keadilan vertikal. Keadilan horizontal, misalnya adalah keadilan antara daerah yang dapat diukur dengan membandingkan anggaran pendidikan per kapita masing-masing daerah. Keadilan vertikal, misalnya adalah keadilan pendanaan pendidikan antara kelompok ekonomi masyarakat yang dapat diukur dari perbandingan pengeluaran pendidikan per kapita.

Kalimantan Timur, Papua Barat, dan DKI Jakarta merupakan daerah yang mempunyai anggaran pendidikan cukup besar, sementara Banten, Jawa Barat, dan NTB mempunyai anggaran pendidikan yang relatif rendah. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antar daerah dalam pendanaan pendidikan.

Gambar 4.9: Anggaran pendidikan daerah perkapita, 2013



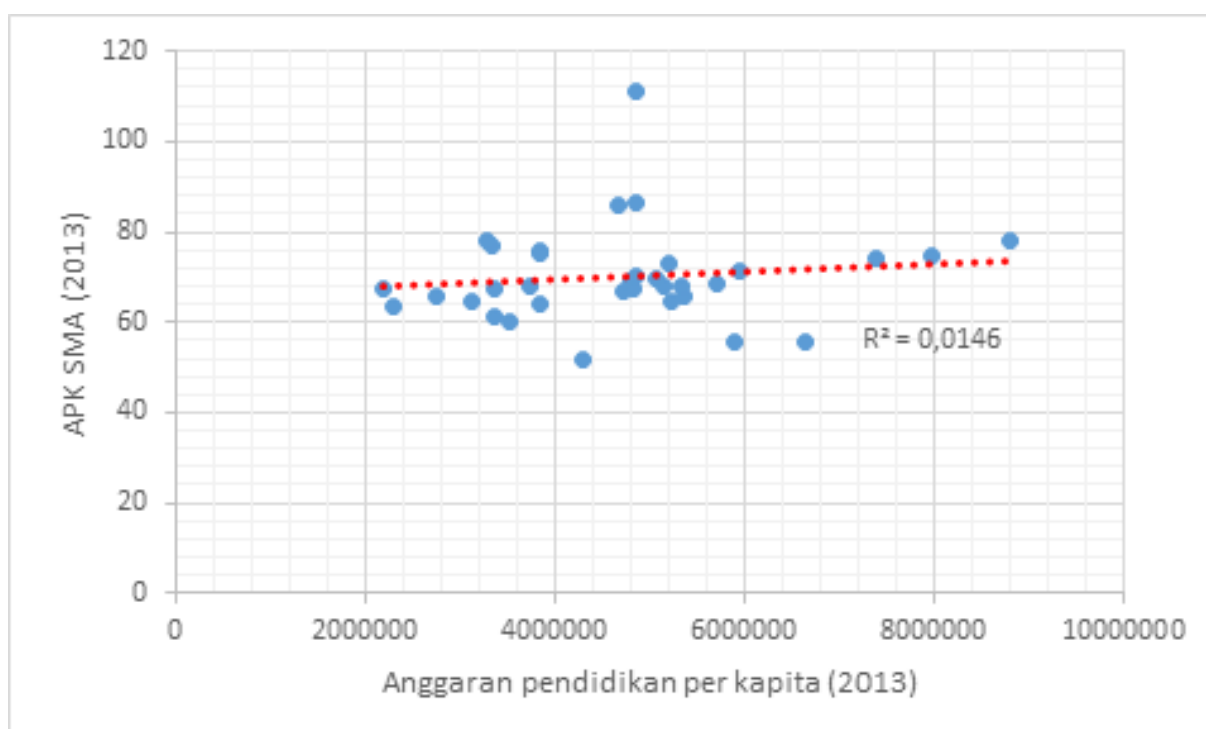
Sumber: Bank Dunia, 2014

Masalah keadilan dalam pendanaan pendidikan akan terkait dengan keadilan dalam mendapatkan akses terhadap pendidikan dasar. Saat ini kesenjangan partisipasi pendidikan antar daerah, antara kota dan desa, dan antara penduduk kaya dan penduduk miskin masih cukup tinggi. Terjadi kesenjangan partisipasi sekolah penduduk usia 13-15 tahun (SMP/MTs) pada kelompok 20 persen termiskin sebesar 81,0 persen dengan kelompok 20 persen penduduk terkaya sebesar 94,9 persen. Isu kesenjangan ini makin mencolok dengan masih banyaknya di antara anak usia 13-15 tahun dari kelompok miskin yang tidak bersekolah adalah anak-anak yang putus sekolah selama di SD/MI. Sebagian lagi lulus SD/MI tetapi tidak melanjutkan ke jenjang SMP/MTs/ sederajat (RPJMN 2015 – 2019 Buku II).



Data menunjukkan bahwa perbedaan alokasi anggaran antar provinsi tidak berkorelasi secara signifikan terhadap angka partisipasi sekolah. Hal ini merupakan masalah efisiensi dalam penggunaan anggaran seperti yang akan dibahas pada bagian berikut dalam laporan ini. Namun demikian, hal ini tidak berarti bahwa penurunan kesenjangan alokasi anggaran antar daerah menjadi tidak penting. Seiring dengan peningkatan efisiensi, aspek keadilan dalam penyediaan sumberdaya pemerintah untuk Pendidikan harus tetap diperhatikan.

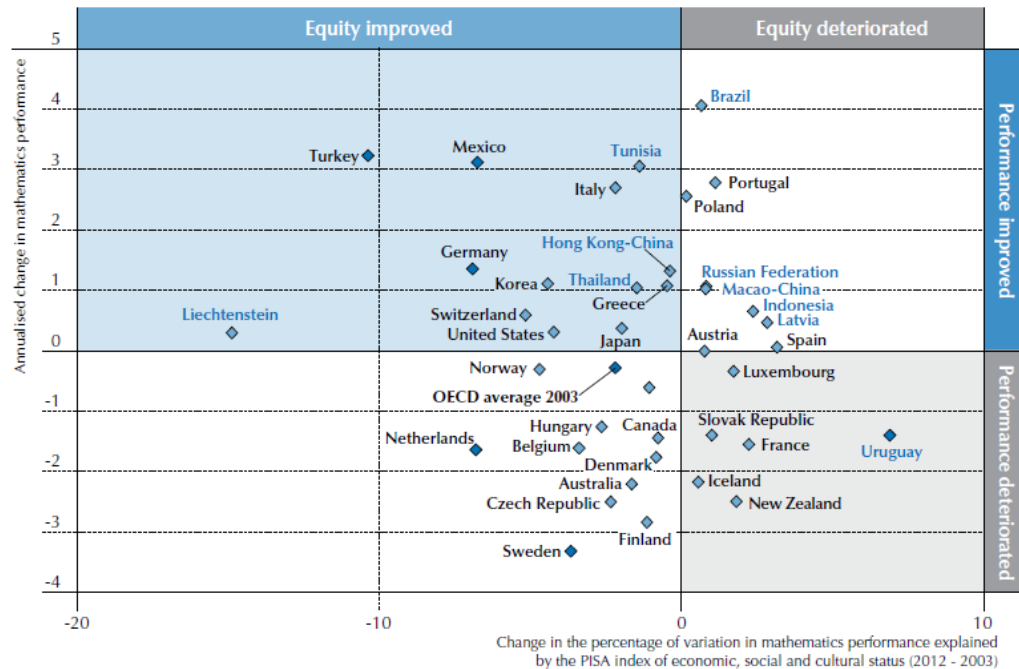
Gambar 4.10: Korelasi Anggaran Pendidikan dengan APK



Sumber: data SIKD dan Susenas, diolah, 2013

Masih belum adilnya distribusi sumberdaya dalam Pendidikan ditegaskan oleh laporan PISA tahun 2012 yang menempatkan Indonesia diantara Negara-negara yang tingkat keadilannya memburuk meski terdapat peningkatan dalam skor matematika.

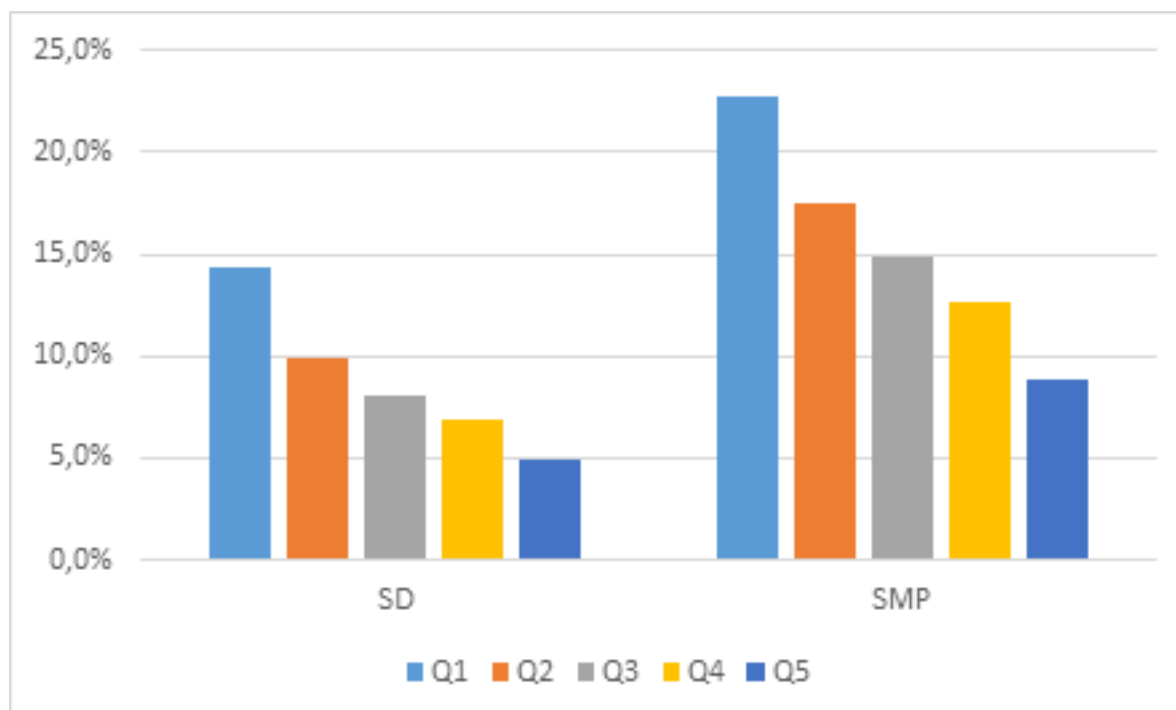
Gambar 4.11: Perubahan tingkat keadilan sumberdaya dan perubahan Kinerja pendidikan



Sumber: PISA 2012 Result

Sementara pengeluaran rumah tangga miskin untuk pendidikan mempunyai proporsi yang sangat besar dibanding total pengeluarannya dibandingkan dengan pengeluaran pendidikan rumah tangga kaya. Untuk tingkat SD misalnya, pengeluaran pendidikan rumah tangga termiskin sebesar 15 persen dari total konsumsi, sementara rumah tangga terkaya hanya 5 persen. Di tingkat SMP, pengeluaran pendidikan rumah tangga termiskin mencapai 23 persen, sementara rumah tangga terkaya hanya 9 persen. Hal ini menjadikan pendidikan bagi rumah tangga miskin menjadi sangat mahal. Data ini juga menunjukkan adanya kesenjangan antara rumah tangga miskin dan rumah tangga kaya dalam pendanaan pendidikan.

Gambar 4.12: Persentase Pengeluaran Pendidikan menurut kelompok ekonomi, 2009



Sumber: Bank Dunia, 2013

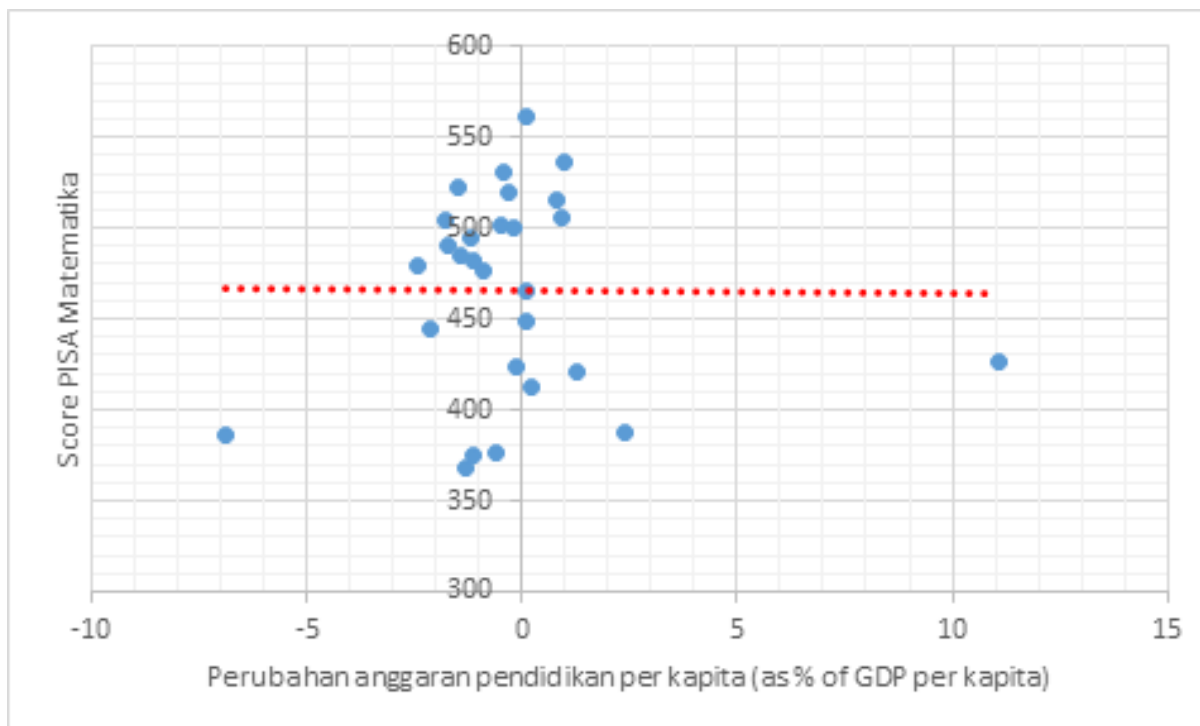
### 1.5.3. Efisiensi (Efficiency)

Efisiensi merupakan isu penting dalam pendanaan pendidikan. Efisiensi mendorong penggunaan sumberdaya yang terbatas untuk hasil yang optimal. Efisiensi anggaran pendidikan adalah pemanfaatan anggaran dengan cara yang optimal untuk memberikan hasil pendidikan yang terbaik. Efisiensi diukur dengan membandingkan antara *input* dengan *output* atau *outcome*. Efisiensi pendanaan pendidikan membandingkan anggaran pendidikan dengan hasil pendidikan. Hasil pendidikan dapat berupa angka partisipasi dan kualitas pendidikan, misalnya hasil ujian nasional (UN).

Analisis yang dilakukan oleh Jennifer Craw (2015) menjelaskan bahwa pengelolaan anggaran Pendidikan yang efisien berhubungan positif dengan performa. Dari tabel sebelumnya, terlihat bahwa Negara-negara dengan pengeluaran per siswa yang rendah mempunyai ranking skor PISA yang tinggi. Singapura misalnya, dengan tingkat pengeluaran per siswa menengah sebesar \$9,022 menempati ranking tiga teratas dalam skor PISA, demikian juga Korea Selatan dengan tingkat pengeluaran per siswa sebesar \$8,199 menempati ranking lima.

Dari data yang dikeluarkan oleh UNESCO tentang anggaran Pendidikan per siswa masing-masing Negara dapat dilihat kenaikan atau penurunan anggaran per siswa yang diberikan oleh pemerintah. Penurunan anggaran per siswa dapat diinterpretasikan dengan adanya efisiensi, relative terhadap negaran lain. Sebaliknya jika terjadi kenaikan maka dapat dikatakan terjadi inefisiensi dalam anggaran Pendidikan. Jika data tersebut kemudian dihubungkan dengan hasil Pendidikan yang tercermin dalam skor PISA, maka terlihat adanya hubungan negative antara keduanya, meski tingkat korelasinya sangat rendah. Hal ini berarti bahwa Negara-negara yang lebih efisien dalam cenderung dapat meningkatkan performa pendidikannya dibanding Negara-negara yang kurang efisien.

Gambar 4.13: Hubungan antara perubahan anggaran Pendidikan dan skor PISA, 2012



Sumber: UNESCO Institute for Statistics, 2012 dan PISA, 2012

Secara umum kita melihat kenyataan bahwa anggaran pendidikan nasional meningkat dari waktu ke waktu, sementara hasil pendidikan yang rendah merupakan indikator adanya inefisiensi dalam pengelolaan anggaran pendidikan. Dalam konteks kebijakan pendidikan dasar gratis, efektivitas anggaran pendidikan dapat dilihat dari berkurangnya beban rumah tangga. Akan tetapi, pada kenyataannya kenaikan anggaran pendidikan dasar tidak serta merta menurunkan beban masyarakat untuk membiayai pendidikan. Belanja rumah tangga untuk pendidikan pada tahun 2012 lebih tinggi dibandingkan pada tahun 2009, meskipun anggaran Pemerintah untuk pendidikan meningkat lebih dari 75 persen. Peningkatan pengeluaran rumah tangga tersebut terjadi pada semua jenjang pendidikan (RPJMN 2015 – 2019).

#### **Inefisiensi Program BOS**

Efisiensi BOS dapat dilihat dari seberapa besar dampak program ini mengurangi beban pengeluaran rumah tangga. Pada kenyataannya dana BOS yang disediakan oleh Pemerintah tidak signifikan mengurangi pengeluaran-pengeluaran untuk berbagai iuran di sekolah. Pada jenjang pendidikan menengah dan pendidikan tinggi, di mana Bantuan Operasional baru mencakup sebagian dari biaya operasional yang diberikan, kenaikan komponen pengeluaran tersebut sangat terlihat. Hal ini justru mengherankan mengingat sasaran dari program ini adalah untuk membebaskan siswa dari iuran sekolah .

Secara umum program BOS juga belum berhasil meningkatkan kualitas pembelajaran. Ini disebabkan karena sekolah/madrasah negeri masih diperbolehkan menggunakan dana BOS yang diterimanya untuk membiayai kebutuhan di luar kebutuhan operasional non-personalia termasuk membayar honorarium guru-guru non- PNS (JUKNIS BOS tahun 2014).

Di tengah kondisi umum sekolah yang masih kekurangan guru PNS (termasuk di sekolah/madrasah negeri) kelonggaran penggunaan dana BOS ini dimanfaatkan oleh sekolah untuk rekrutmen guru

non-PNS. Selain itu, sekolah juga menggunakan dana BOS untuk kegiatan-kegiatan yang berujung pada peningkatan kesejahteraan guru, seperti untuk membayar honor guru Non-PNS, membiayai pengawasan dan penilaian ujian, dan biaya untuk pembelajaran ekstrakurikuler. Dengan demikian, proporsi alokasi dana BOS untuk kegiatan lain menjadi sangat terbatas. Berdasarkan hasil Regional Independent Monitoring (RIM) yang dilakukan oleh Bank Dunia tahun 2010, ditemukan 30 persen dana BOS yang diterima sekolah digunakan untuk gaji dan honor guru.

Untuk mengantisipasi membengkaknya penggunaan dana BOS untuk kegiatan-kegiatan di luar operasional personalia, mulai tahun 2012 Kemendukbud telah mengeluarkan aturan membatasi pengeluaran untuk bayar gaji dan honor guru non PNS hanya sebesar 20 persen dari total dana BOS yang diterima sekolah. Kemudian pada juknis BOS tahun 2015 pembatasan ini kembali diperketat hanya mengijinkan penggunaan dana BOS untuk membayar gaji dan honor sebesar 15 persen saja.

### **Inefisiensi Anggaran untuk Guru**

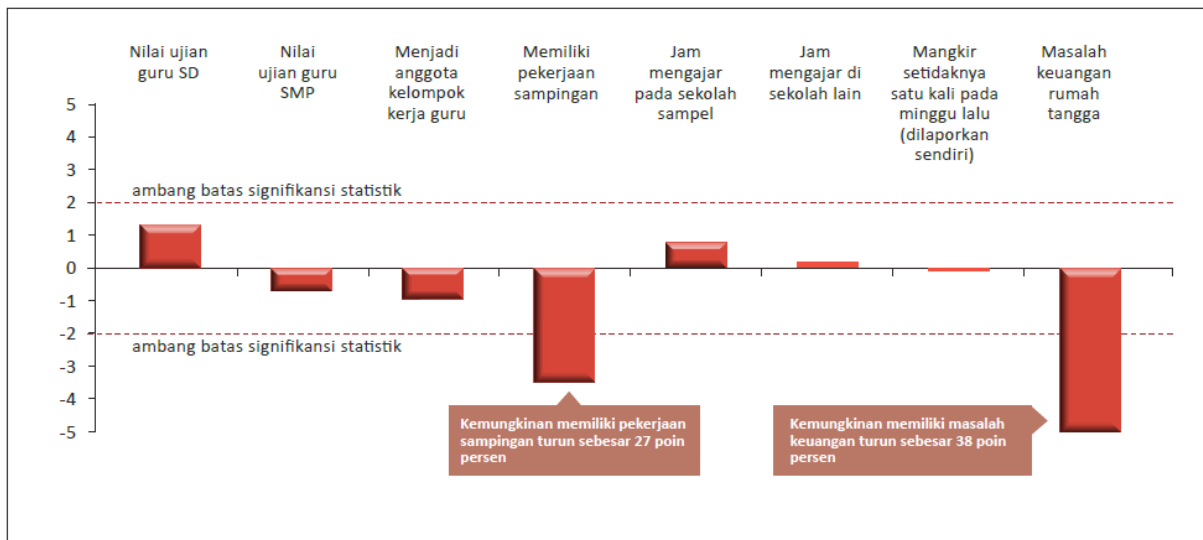
Dalam RPJMN 2015 – 2019 disebutkan bahwa sumber utama inefisiensi anggaran pendidikan adalah karena tidak efisien-nya anggaran belanja pegawai termasuk guru. Dana Alokasi Umum (DAU) di mana jumlah Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) sebagai salah satu variabel penghitungnya ditenggarai sebagai sumber inefisiensi anggaran pendidikan. Dengan demikian berapa pun jumlah PNSD yang ada akan tetap dipenuhi gajinya oleh pemerintah pusat, sehingga tidak ada insentif bagi daerah untuk melakukan efisiensi penyediaan PNSD, termasuk guru.

Rasio guru-murid yang rendah tidak selalu berdampak pada membaiknya proses pembelajaran tapi justru dapat meningkatkan inefisiensi penggunaan sumberdaya pendidikan, mengingat gaji dan berbagai tunjangan guru merupakan bagian terbesar dari pengeluaran Pemerintah untuk pendidikan dan akan terus mengalami peningkatan karena adanya perekrutan baru serta penyediaan tunjangan sertifikasi yang mengikuti sistem penggajian.

Ketidakefisienan juga meningkat karena tidak baiknya distribusi guru di mana sekitar 20 persen guru SD dan SMP berada di sekolah yang mengalami kelebihan guru (dihitung menggunakan standar kepegawaian yang ada), sedangkan sekolah yang terpencil dan miskin mempunyai kesulitan untuk menarik guru yang bagus. Apabila rasio guru-murid dapat dirasionalisasi dari 17 murid per guru menjadi 22 murid per guru (sebagaimana kondisi awal tahun 2000-an), maka kebutuhan anggaran untuk gaji dan tunjangan profesi guru dapat berkurang sekitar 21 persen dibanding dengan menggunakan rasio guru murid saat ini. Dengan demikian akan terjadi penghematan sekitar 9 persen dari total anggaran pendidikan tahun 2012.

Demikian juga dengan kenaikan anggaran untuk guru sepertinya belum berdampak pada peningkatan kualitas guru yang menunjukkan adanya inefisiensi dalam penggunaan anggaran guru. Studi sertifikasi guru yang dilakukan oleh Bank Dunia menunjukkan bahwa sertifikasi guru yang melibatkan anggaran yang cukup besar tidak berpengaruh pada kualitas guru.

Gambar 4.11: Dampak sertifikasi guru pada kualitas dan karakteristik guru

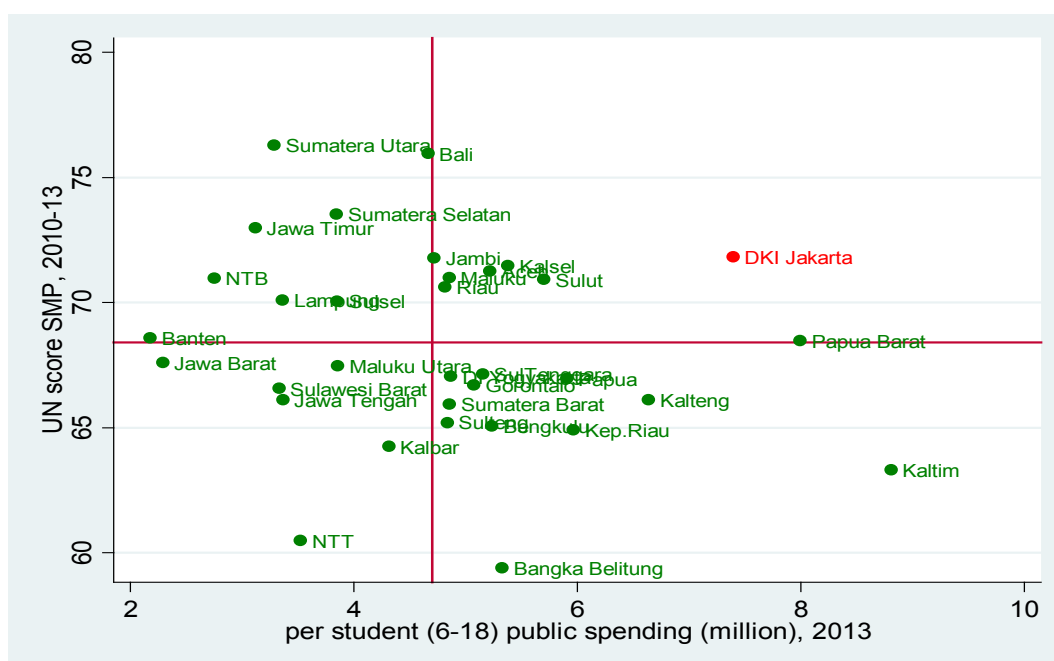


Sumber: Bank Dunia, 2012

Grafik di atas menjelaskan bahwa tambahan pendapatan terhadap guru dari program sertifikasi tidak berdampak pada kompetensi guru yang tercermin dari rendahnya nilai ujian guru, juga tidak berdampak pada perilaku dalam hal tambahan jam mengajar. Sertifikasi hanya berdampak pada menurunnya kemungkinan memiliki pekerjaan sampingan dan kemungkinan memiliki masalah keuangan. Pada studi ini juga dijelaskan bahwa sertifikasi guru tidak berdampak pada hasil belajar siswa.

Efisiensi seperti telah disebutkan dapat dilihat dengan membandingkan antara pengeluaran dengan hasil pembelajaran. Jika dibandingkan antara anggaran pendidikan per kapita masing-masing daerah dengan hasil pendidikan, maka status daerah dapat tersebar pada empat kuadran. Kuadran satu adalah mereka yang paling efisien, yaitu anggaran sedikit tapi hasil tinggi; kuadran dua adalah mereka yang anggaran besar dan hasil pendidikan tinggi; kuadran tiga adalah mereka yang anggarannya sedikit dan hasilnya rendah, sementara kuadran empat adalah yang paling tidak efisien yaitu mereka yang mempunyai anggaran tinggi dan hasil yang rendah.

Gambar 4.12: Efisiensi pendanaan pendidikan, 2014.



Sumber: Bank Dunia, 2014

Sumatera Utara dan Bali termasuk provinsi yang paling efisien, DKI Jakarta, Sulawesi Utara, Kalimantan selatan ada di kuadran dua, sementara NTT, Jawa Tengah, dan Sulawesi barat ada di kuadran tiga, dan Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, dan Kepulauan Riau termasuk provinsi yang tidak efisien.

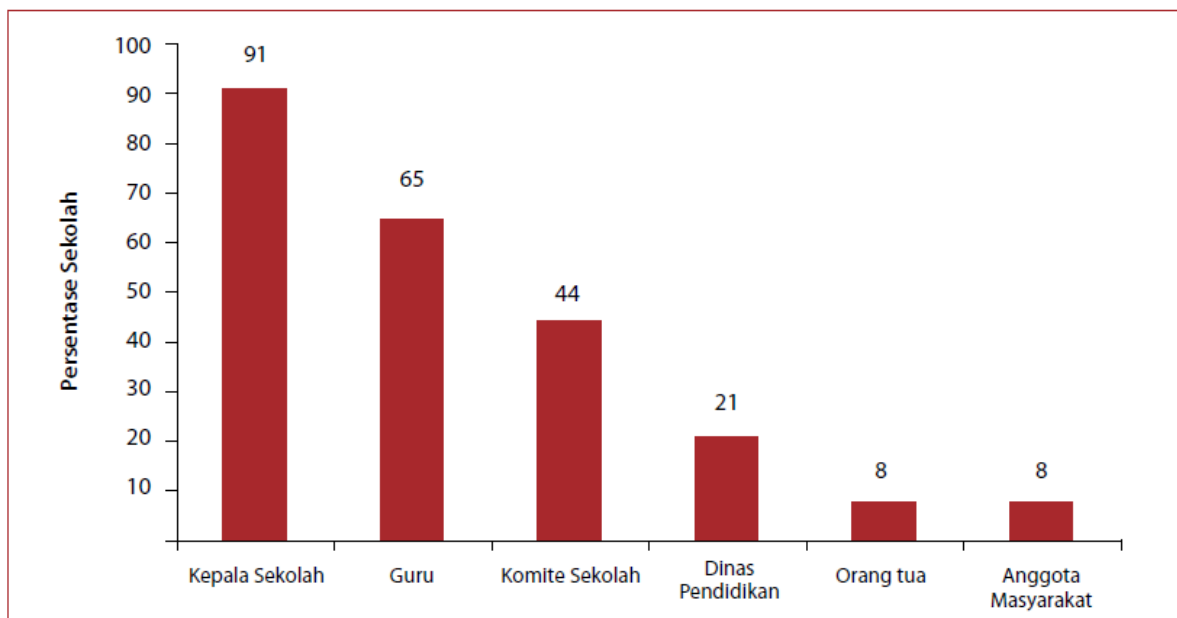
#### 1.5.4. Tata kelola (governance)

Tata kelola yang baik dalam pendidikan merupakan aspek penting dalam menjamin berjalannya program pendidikan. Tata kelola secara sederhana meliputi aspek transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Pendanaan pendidikan perlu dikelola secara transparan sehingga masyarakat mengetahui dan dapat ikut serta dalam mengawasi penggunaannya agar dana tersebut digunakan sebagaimana mestinya. Dana pendidikan juga harus dikelola dengan bertanggung jawab (akuntabel) sesuai dengan apa yang sudah direncanakan. Partisipasi masyarakat didorong agar penggunaan anggaran tidak menyimpang dari yang seharusnya.

Tata kelola pendanaan pendidikan dapat diukur dengan melihat hasil audit yang dilakukan oleh lembaga berwenang seperti BPK, BPKP, atau pun inspektorat. Di tingkat sekolah, tata kelola pendidikan juga dapat dilihat dari bagaimana keterlibatan masyarakat ataupun komite sekolah dalam pengelolaan anggaran pendidikan sekolah.

Studi yang dilakukan oleh Bank Dunia tentang Manajemen Berbasis Sekolah/MBS (*School based Management*) pada 2010 menjelaskan bahwa dalam hal pengambilan keputusan di sekolah tentang berbagai hal, keterlibatan komite sekolah, orang tua siswa dan masyarakat masih sangat rendah. Sementara peran kepala sekolah dan guru masih sangat dominan.

Gambar 4.13: Tingkat Keterlibatan pemangku kepentingan pada pengambilan keputusan di sekolah



Sumber: Survei Nasional MBS Bank Dunia (2010), survei utama.

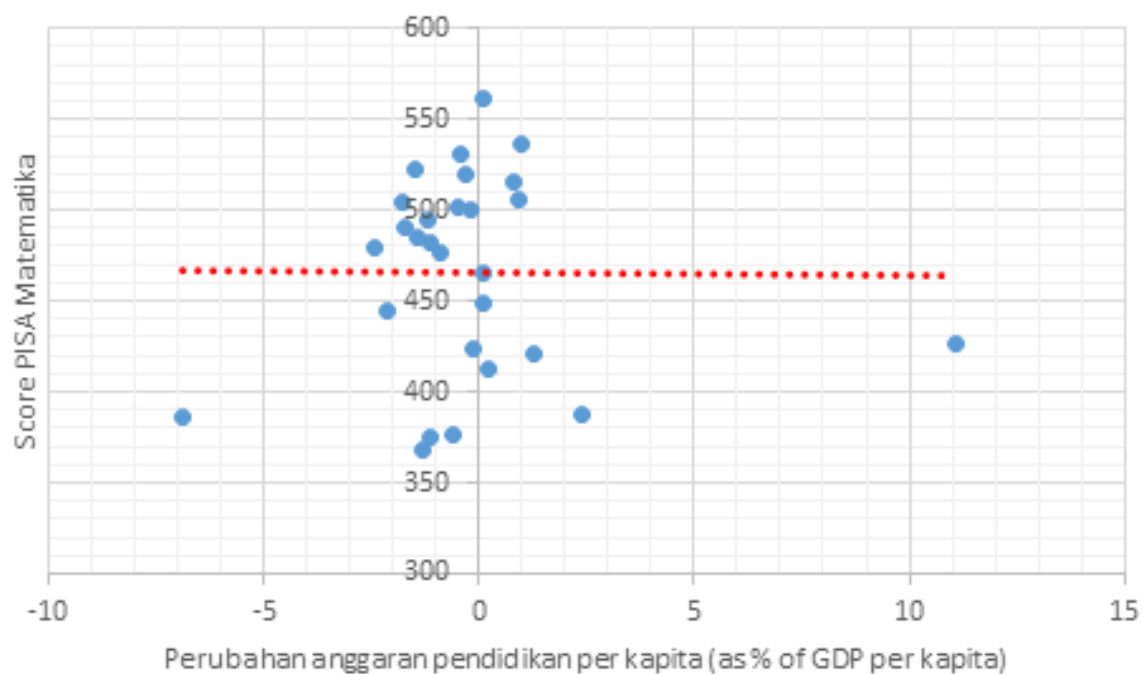
Catatan: N = 400 kepala sekolah. 10 Masalah Sekolah adalah: (i) rekrutmen guru, (ii) visi/tujuan sekolah, (iii) rencana kerja sekolah, (iv) kurikulum sekolah, (v) kalender akademis, (vi) buku teks, (vii) penerimaan siswa, (viii) promosi siswa, (ix) alokasi dana BOS, dan (x) alokasi anggaran sekolah.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa tingkat transparansi dan akuntabilitas serta partisipasi dalam pengelolaan sekolah masih rendah.

Dari data yang dikeluarkan oleh UNESCO tentang anggaran Pendidikan per siswa masing-masing Negara dapat dilihat kenaikan atau penurunan anggaran per siswa yang diberikan oleh pemerintah. Penurunan anggaran per siswa dapat diinterpretasikan dengan adanya efisiensi, relative terhadap negaran lain. Sebaliknya jika terjadi kenaikan maka dapat dikatakan terjadi inefisiensi dalam anggaran Pendidikan. Jika data tersebut kemudian dihubungkan dengan hasil Pendidikan yang tercermin dalam skor PISA, maka terlihat adanya hubungan negative antara keduanya, meski tingkat korelasinya sangat rendah. Hal ini berarti bahwa Negara-negara yang lebih efisien dalam cenderung dapat meningkatkan performa pendidikannya dibanding Negara-negara yang kurang efisien.



Gambar 4.14: Hubungan antara perubahan anggaran Pendidikan dan skor PISA, 2012




Sumber: UNESCO Institute for Statistics, 2012 dan PISA, 2012





# Rekomendasi

1. Pemerintah perlu menuntaskan program Wajardikdas Gratis 9 tahun pada tahun 2016. Rintisan program Wajardikdas Gratis 12 tahun mulai dilakukan untuk memenuhi janji pemerintahan presiden Jokowi dan Yusuf Kalla. Sebagaimana tercantum dalam visi misi presiden hal 23 yang menyebutkan “akan selenggarakan pendidikan 12 tahun berkualitas dan tanpa biaya di seluruh Indonesia”
2. Pemerintah pusat perlu merumuskan konsep dan aturan yang jelas mengenai Wajardikdas Gratis Berkualitas sebagai panduan implementasi pembiayaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Regulasi ini perlu mencakup setidaknya:
  - a. Konsepsi bahwa biaya yang ditanggung pemerintah adalah seluruh (4 pos) biaya di tingkat satuan pendidikan. Sedangkan biaya yang ditanggung masyarakat adalah pos biaya personal, dengan menekankan bahwa khusus bagi masyarakat miskin biaya ini sebagian ditanggung oleh pemerintah (beasiswa siswa miskin atau yang sekarang menjadi Kartu Indonesia Pintar)
  - b. Target capaian Wajardikdas Gratis 9 tahun bagi daerah bisa berupa pilihan antara Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan Standar Nasional Pendidikan (SNP).
  - c. Regulasi juga terkait dengan lingkup sekolah-sekolah yang harus tunduk pada regulasi ini, yang melingkupi tidak hanya sekolah-sekolah negeri, tetapi juga sekolah-sekolah swasta.
3. Perbaiki arah postur anggaran, dalam bentuk:
  - a. Untuk penuntasan Wajardikdas Gratis 9 tahun, Pemerintah perlu melakukan penghitungan kebutuhan biaya (*costing*) Wajardikdas Gratis 9 tahun, termasuk membuat standar biaya



---

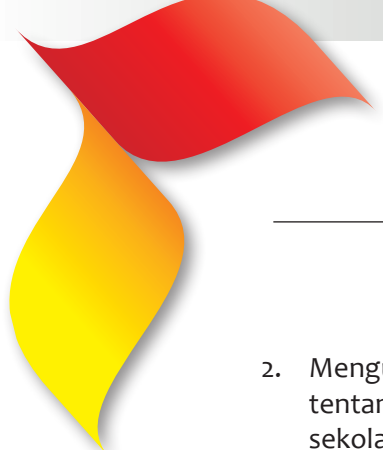
satuan ke empat komponen biaya pendidikan (operasional gaji dan tunjangan; operasional non-personalia; investasi sarana dan prasarana serta investasi pendidik dan tenaga kependidikan, yang rutin disesuaikan dengan kenaikan tingkat kemahalan harga antar daerah.

- b. Dalam proses penganggaran pendidikan pemerintah perlu memerhatikan aspek keadilan terutama bagi masyarakat yang tinggal di daerah terpencil, terluar dan tertinggal (3T) serta kelompok masyarakat miskin.
  - c. Pemerintah perlu mendorong efisiensi anggaran pendidikan baik yang ada di APBN maupun di APBD dengan memastikan bahwa setiap dana yang digunakan dimanfaatkan secara optimal.
  - d. Peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan anggaran pendidikan perlu terus didorong, misalnya melalui optimalisasi pelayanan pengaduan masyarakat, mendorong transparansi hingga tingkat sekolah dengan pelibatan komite sekolah dan masyarakat dalam proses perencanaan dan pemantauan pengelolaan anggaran sekolah.
  - e. Prioritas pemenuhan diarahkan pada alokasi sarana/prasarana dan investasi guru, sebagai pos yang paling kurang terdani saat ini.
  - f. Alokasi anggaran mengikuti prinsip desentralisasi di mana pemerintah daerah merupakan pihak utama dalam pembiayaan pendidikan;
  - g. Pembagian pembiayaan antar pusat dan daerah mestinya menghindari ‘pencatatan berulang’ dalam memenuhi batas 20 persen alokasi anggaran pendidikan.
  - h. Perlu adanya standar acuan untuk “kualitas” pendidikan dasar gratis yang tidak hanya meliputi proses, dan outcome sebagaimana saat ini diatur dalam Permendikbud No. 23 Tahun 2013 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan Dasar dan Mengusulkan perubahan PP No. 32 Tahun 2013 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP). Diharapkan standar yang baru meliputi juga input yang dibutuhkan untuk mewujudkan pendidikan dasar gratis berkualitas (nutrisi, infrastruktur, dll), yang nantinya menjadi acuan penganggaran sebagaimana SPM dan SNP saat ini.
  - i. Untuk rintisan Wajardikdas Gratis 12 tahun, Pemerintah pusat harus membuat Skema Pentahapan (*Roadmap*) untuk pencapaian Wajardikdas Gratis 12 tahun. *Roadmap* mencakup pemenuhan pos biaya yang wajib ditanggung pemerintah dan pembagian antara pemerintah pusat dan daerah. *Roadmap* ini sebaiknya dibuat untuk 2 masa pemerintahan ke depan.
  - j. Dalam *roadmap* ini juga dijelaskan, jika pada masa awal dari *roadmap* tersebut belum semua bisa ditanggung pemerintah, partisipasi masyarakat dimungkinkan dengan pengaturan yang jelas.
4. Pemerintah perlu memperbaiki skema penyaluran anggaran pendidikan di atas, dalam bentuk:
- a. Skema untuk pos operasional non-gaji di tingkat sekolah (saat ini BOS)
    - i. Mengubah nama BOS menjadi DOS (Dana Operasional Siswa), agar menjelaskan bahwa mandatnya adalah pembiayaan wajib oleh pemerintah, bukan bantuan.

- ii. Perlu ditingkatkan hingga memenuhi 100 persen biaya satuan operasional (non gaji) tingkat satuan pendidikan. Pemerintah harus mengunci peruntukkan program BOS hanya untuk operasional (non gaji), dan tidak membolehkan peruntukkan untuk pos lainnya. Dengan merubah pasal-pasal yang terkait komponen penggunaan dana BOS dalam Permendikbud yang mengatur tentang Juknis BOS tahun 2016
- b. Skema untuk pos investasi sarana-prasarana (saat ini DAK)
  - i. Merubah DAK menjadi skema baru, yang dikhususkan untuk pemenuhan sarana prasarana sekolah.
  - ii. Skema baru ini bersifat *entitled* untuk setiap sekolah, seperti BOS, dengan formula penghitungan alokasi yang dirancang khusus agar bisa memenuhi kebutuhan sekolah (*formula based*).
- c. Skema untuk pos biaya operasional personal (gaji guru)
  - i. Mencakup seluruh besaran untuk kesejahteraan guru, baik gaji maupun tunjangan.
- d. Skema untuk biaya investasi personal (peningkatan kapasitas guru)
  - i. Diprioritaskan untuk membiayai reformasi lembaga LPTK.
  - ii. Memastikan pendanaan training guru dengan kriteria tertentu, misal: bagi guru yang siap, mendampingi musyawarah guru mata pelajaran meningkatkan kapasitas didampingi LPTK.
- e. Penyaluran
  - i. Diusulkan agar penyaluran semua skema tersebut mengikuti prinsip desentralisasi, yaitu disalurkan langsung ke pengguna. Dalam hal ini skema BOS (nantinya DOS dan skema sarana prasarana sekolah disalurkan langsung dan dibelanjakan di tingkat sekolah, sementara skema investasi personal (guru) bisa disalurkan ke tingkat sekolah;
  - ii. Penyaluran harus benar-benar memerhatikan indeks provinsi, di mana jumlah anggaran yang disalurkan untuk setiap provinsi tidaklah *equal*.
- f. Pengintegrasian sebaran anggaran di luar 4 skema.
  - i. Memetakan sebaran anggaran pendidikan atau yang bersinggungan dengan penyelenggaraan Wajardikdas Gratis Berkualitas di kementerian-kementerian di luar Kemdikbud (misalnya di Kemensos, KPPA, KemenPU dan PeRa, Kemenhub, dll), dan mengintegrasikan dalam 4 skema utama diatas.
  - ii. Membuat arahan yang jelas untuk program-program di luar 4 skema di atas, agar berfungsi melengkapi 4 skema utama dengan efektif.

Adapun rincian revisi regulasi yang diusulkan adalah:

1. Mengusulkan revisi UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 46 ayat 1 untuk mengatur kewajiban pembiayaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dengan rinci, dengan mengkomodasi aturan dan konsep gratis diatas

- 
- 
2. Mengusulkan revisi PP No. 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar dan PP No. 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, yang seharusnya diberlakukan tidak hanya untuk sekolah-sekolah peserta wajib belajar, tetapi juga untuk sekolah-sekolah di luar peserta wajib belajar;
  3. Khusus untuk PP No. 48 Tahun 2008, seharusnya diperjelas tanggung jawab masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan;
  4. Membuat regulasi untuk memberi payung hukum atas *Roadmap* Pembiayaan Pendidikan seperti diusulkan dalam rekomendasi diatas

## Daftar Gambar

Gambar 1 : Hubungan Standar Penyelenggaraan Pendidikan dengan Biaya

Gambar 4.1: Anggaran Pendidikan, % atas APBN, 2002 – 2014.

Gambar 4.2: Penerima Anggaran Pendidikan, 2010 - 2014 (Dalam Triliun Rupiah)

Gambar 4.3: Jumlah daerah yang mempunyai BOSDA

Gambar 4.4: Pengeluaran rumah tangga untuk pendidikan, 2003 – 2012

Gambar 4.5: Rata-Rata Pengeluaran Rumah Tangga untuk Pendidikan per siswa tahun 2009 dan 2012.

Gambar 4.6: APK SD dan SMP, 2001 – 2010

Gambar 4.7: APK SD dan SMP berdasar kelompok ekonomi, 2010

Gambar 4.8: Score PISA Indonesia dan beberapa Negara lain

Gambar 4.9: Anggaran pendidikan daerah perkapita, 2013

Gambar 4.10: Korelasi Anggaran Pendidikan dengan APK

Gambar 4.11: Perubahan tingkat keadilan sumberdaya dan perubahan Kinerja pendidikan

Gambar 4.12: Persentase Pengeluaran Pendidikan menurut kelompok ekonomi, 2009

Gambar 4.13: Hubungan antara perubahan anggaran Pendidikan dan skor PISA, 2012

Gambar 4.14: Dampak sertifikasi guru pada kualitas dan karakteristik guru

Gambar 4.15: Efisiensi pendanaan pendidikan, 2014.

Gambar 4.16: Tingkat Keterlibatan pemangku kepentingan pada pengambilan keputusan di sekolah

Gambar 4.17: Hubungan antara perubahan anggaran Pendidikan dan skor PISA, 2012



---

## Daftar Tabel

Tabel 2.1 : Angka Partisipasi Sekolah dan Pendidikan Gratis

Tabel 4.1: Besaran BOS 2005 – 2015

Tabel 4.2: Hasil Studi Satuan Biaya Operasional Sekolah BSNP , 2009 dan BOS 2012-2014

Tabel 4.3: Estimasi Biaya Satuan Pendidikan untuk SD/MI & SMP/MTs Tahun 2006 dan 2015

Tabel 4.4: Sistem pendanaan FBE dan ruang lingkup tanggungjawab pemerintah

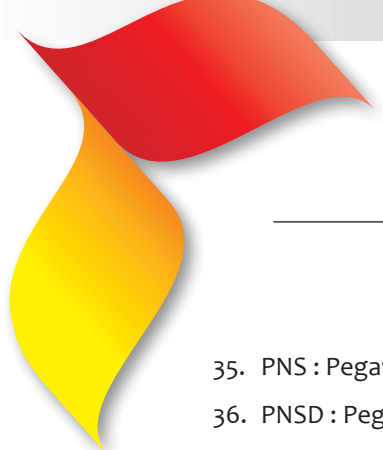
Tabel 4.5: Estimasi anggaran yang dibutuhkan untuk pendidikan dasar 2016 – 2019 (dalam juta rupiah)

Tabel 4.6: Performance, Efficiency and Equity: Top Performing Countries and the U.S.



## GLOSSARY

1. ACDP : Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership
2. ADB : Asia Development Bank
3. APBN : Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional
4. APBNP : Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional Perubahan
5. APBD : Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
6. APK : Angka Partisipasi Kasar
7. APM : Angka Partisipasi Murni
8. BOS : Bantuan Operasional Sekolah
9. BOSDA : Bantuan Operasional Sekolah Daerah
10. BPK : Badan Pemeriksa Keuangan
11. BPKP : Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
12. BSM : Bantuan Siswa Miskin
13. BSNP : Badan Standarisasi Nasional Pendidikan
14. DAK : Dana Alokasi Khusus
15. DAU : Dana Alokasi Umum
16. DBH : Dana Bagi Hasil
17. Dekon : Dekonsentrasi
18. DID : Dana Insentif Daerah
19. Dikdas : Pendidikan Dasar
20. DKI Jakarta : Daerah Khusus Ibu kota Jakarta
21. EFA : Education for All
22. FBE : Free Basic Education
23. GDP : Gross Domestic Product
24. INAP : Indonesian National Assessment Program
25. IPM : Indeks Pembangunan Manusia
26. Juknis : Petunjuk Teknis
27. MA : Madrasah Aliyyah
28. MBS : Manajemen Berbasis Sekolah
29. MI : Madrasah Ibtidaiyyah
30. MTs : Madrasah Tsanawiyah
31. NTB : Nusa Tenggara Barat
32. OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development
33. Permen : Peraturan Menteri
34. PISA : Programme for International Student Assessment

- 
- 
35. PNS : Pegawai Negeri Sipil
  36. PNSD : Pegawai Negeri Sipil Daerah
  37. PP NSP : Peraturan Pemerintah tentang Nasional Standar Pendidikan
  38. RIM : Regional Independent Monitoring
  39. RPJMN : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
  40. RPP : Rencana Pelaksanaan Pembelajaran
  41. SD : Sekolah Dasar
  42. Sisdiknas : Sistem Pendidikan Nasional
  43. SMA : Sekolah Menengah Atas
  44. SMK : Sekolah Menengah Kejuruan
  45. SMP : Sekolah Menengah Pertama
  46. SPM : Standar Pelayanan Minimum
  47. SPP : Sumbangan Pembinaan Pendidikan
  48. TIMSS : Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS)
  49. TK : Taman Kanak-kanak
  50. TP : Tugas Perbantuan
  51. UAN : Ujian Akhir Nasional
  52. UNESCO : The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization
  53. USAID : United State Agency for International Development
  54. UU : Undang-Undang
  55. Wajardikdas : Wajib belajar pendidikan dasar (jenjang SD/MI dan SMP/MTs)

## Daftar Pustaka

- Arksey, H. and O'Malley, L. (2005). *Scoping studies: towards a methodological framework*, *International Journal of Social Research Methodology*, 8, 1, 19-32.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2014). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015 – 2019, Buku II Agenda Pembangunan Bidang*
- Craw Jennifer (2014), *Statistic of the Month: Education Performance, Equity and Efficiency*, Center on International education Benchmarking. <http://www.ncee.org/2015/01/statistic-of-the-month-education-performance-equity-and-efficiency/>.
- Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership (2013). *Financing Projections to 2020 for Implementation of Free Basic Education*. Report No. ACDP – 006
- Ghozali, Abbas (2010). *Ekonomi Pendidikan*. Jakarta, Lembaga Penelitian UIN Syarif Hidayatullah, cetakan 1.
- International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (2004). *World Development Indicator*, Washington DC, Communication Development Incorporated.
- Ladd, Helen F and Fiske, Edward B (2008). *Handbook of Research in Education Finance and Policy*. New York, Routledge, first published
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan
- Permendikbud No. 23 tahun 2013 tentang Standar Pelayanan Minimum Penyelenggaraan Pendidikan Dasar.
- Stephens, David (2003). *Quality of Basic Education: Gender and Education for All: The Leap of Quality*, Background Paper Prepared for the Global Education for all Global Monitoring Report 2003/4, Norway
- The World Bank (2012). *Sertifikasi Guru di Indonesia: Peningkatan Pendapatan atau Cara untuk Meningkatkan Pembelajaran?* Naskah Kebijakan.
- The World Bank (2012). *The BOSDA Improvement Program: enhancing equity and Performance through Local School Grants*. Policy Brief.
- The World Bank (2013). *Indonesia: Spending More or Spending Better, Improving education financing in Indonesia*. Report No. 73050-ID.
- The World Bank (2013). *Pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah di Indonesia*. Ringkasan. Report No. 73359-ID.
- The World Bank (2015). *Expanding education access and raising quality: Assessing the BOS program*. A presentation material.
- Undang Undang No. 20 tahun 2002 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Undang Undang Dasar (UUD) 1945

